This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.
+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.
+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.
+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

3 2044 103 185 708

FRANCE

Nov. 10

TRAITÉ

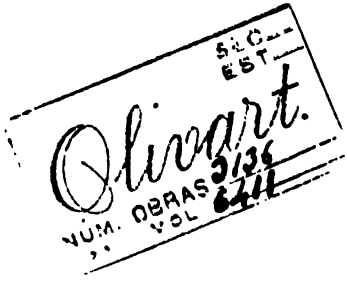
THÉORIQUE ET PRATIQUE

DE

DROIT PUBLIC

ET ADMINISTRATIF

VIII



IMPRIMERIE
CONTANT-LAGUERRE
BAR-LE-DUC

TRAITÉ

THÉORIQUE ET PRATIQUE

DE

DROIT PUBLIC

ET ADMINISTRATIF

CONTENANT

L'EXAMEN DE LA DOCTRINE ET DE LA JURISPRUDENCE
LA COMPARAISON DE NOTRE LÉGISLATION AVEC LES PRINCIPALES LOIS POLITIQUES ET ADMINISTRATIVES
DE L'ANGLETERRE, DES ÉTATS-UNIS, DE LA BELGIQUE, DE LA HOLLANDE,
DES PRINCIPAUX ÉTATS DE L'ALLEMAGNE ET DE L'ESPAGNE;
LA COMPARAISON DE NOS INSTITUTIONS ACTUELLES AVEC CELLES DE LA FRANCE
AVANT 1789

PAR A. BATBIE

Professeur à la Faculté de Droit de Paris, Avocat à la Cour d'Appel, Sénateur,
Ancien Ministre de l'Instruction publique et des Cultes

DEUXIÈME ÉDITION

REMANIÉE ET MISE AU COURANT DE LA LÉGISLATION ET DE LA JURISPRUDENCE

TOME HUITIÈME

PARIS
L. LAROSE ET FORCEL
Libraires-Editeurs
22, RUE SOUFFLOT, 22

1886

BAT

For TX
832.82d
E.L.2

AVERTISSEMENT.

Nous devons expliquer aux lecteurs pourquoi nous avons, au lieu d'une table alphabétique qui aurait tenu en quelques pages, fait un répertoire abrégé des matières avec renvoi aux sept volumes du traité. Le motif principal qui nous a déterminé à la publication de ce volume est tiré des facilités qu'il offrira pour l'étude du droit administratif et la lecture de l'ouvrage. Les lois administratives n'étant pas codifiées, il arrive souvent que pour bien comprendre une disposition, il faut se reporter à d'autres lois qui ne sont expliquées que plus bas. La recherche de ces explications auxiliaires sera plus aisée à faire dans un répertoire alphabétique en un seul volume que dans sept volumes où les matières sont disposées d'après un plan systématique. L'ordre méthodique est le meilleur pour l'étude et l'ordre alphabétique le plus commode pour les recherches; nous avons voulu réunir les avantages de l'une et l'autre manière d'étu-

dier. Le lecteur fera bien de ne jamais lire un chapitre de notre traité sans avoir sous la main le huitième volume pour y chercher l'explication de ce qu'il ne serait pas en mesure de comprendre.

Nous avons obéi à d'autres motifs qui, bien que secondaires, ne sont pas sans importance.

Pendant le temps qu'a duré l'impression des sept volumes, plusieurs lois ont été modifiées. Nous rendons compte de ces changements dans le tome VIII.

Nous avons aussi comblé quelques lacunes que nous avions remarquées en relisant notre traité. Ainsi nous avons donné dans le tome VIII des développements qui auraient dû avoir leur place dans le corps de l'ouvrage sur l'*Algérie*, sur les *Colonies* et sur la *Police*. Nous avons aussi complété quelques parties auxquelles nous n'avions pas donné, dans le traité, des développements suffisants. Dans ce nombre se trouve l'article : *Excès de pouvoir*.

Les *errata* qui échappent si facilement, même au correcteur le plus attentif, ont été relevés dans le tome VIII, sous chaque mot, pour les passages correspondants du traité.

Nous appelons enfin l'attention du lecteur sur une dernière observation. Le tome VIII peut faciliter l'étude de notre *Précis de droit public et administratif*, aussi bien que celle de notre *Traité théorique et pratique*. Il peut même

être surtout utile pour l'explication des éléments et l'intelligence de matières dont le lecteur ne possède pas encore l'ensemble. Aussi avons-nous voulu que ce volume pût être acquis séparément. Les lecteurs de notre *Précis* pourront employer le secours de ce répertoire abrégé sans être obligés de se procurer l'ouvrage entier.

TABLE-RÉPERTOIRE

DONNANT

AVEC LE RENVOI AUX PAGES ET VOLUMES DE L'OUVRAGE

UN RÉSUMÉ DES MATIÈRES PAR ORDRE ALPHABÉTIQUE.

A

Abandonnements. T. VI, p. 363 (*Enregistrement*).

L'abandonnement pour assurances et contrats à la grosse est de 1 0/0 en temps de paix et de 0 fr. 50 0/0 en temps de guerre, payables d'après la valeur des objets abandonnés.

Abrogation. T. II, p. 168.

Le législateur emploie souvent, — trop souvent, — la formule : « Sont abrogées les lois antérieures en ce qu'elles ont de contraire à la présente loi. » Cette formule oblige à faire des combinaisons de textes souvent difficiles et toujours longues et pénibles. Quelquefois le législateur remplace par une loi nouvelle les dispositions anciennes et abroge toutes les dispositions antérieures. On n'est obligé de recourir à ces dernières que pour interpréter, en cas de doute, les dispositions nouvelles. La loi sur la presse du 29 juillet 1881, art. 68, « abroge les édits, lois, décrets, ordonnances, arrêtés, règlements, déclarations généralement quelconques relatifs à l'imprimerie, à la librairie, à la presse périodique ou non périodique, au colportage, à l'affichage, à la vente sur la voie publique et aux crimes et délits prévus par les lois sur la presse et les autres moyens de publication, sans que puissent revivre les dispositions abrogées par les lois antérieures. » Mais cette abrogation, quoique conçue en

termes généraux, ne doit s'entendre que des lois qui ont pour objet principal la réglementation de la presse; elle laisse subsister les articles du Code pénal, du Code militaire, les lois et dispositions relatives aux sociétés civiles et commerciales, à la propriété industrielle, artistique ou littéraire et aux droits du fisc. V. p. 168, en note, l'énumération des *lois spéciales* non abrogées.

Abus (Cas d'). T. II, p. 251.

Les causes pour lesquelles le recours pour abus au Conseil d'État peut être formé sont les suivantes : 1° *l'usurpation et l'excès de pouvoir*. Tout acte de l'autorité ecclésiastique fait contrairement aux dispositions de lois ou règlements qui limitent son étendue, est un *excès de pouvoir*. L'usurpation est un excès de pouvoir avec empiètement sur les attributions d'une autre autorité. Toute usurpation est donc un excès de pouvoir; mais tout excès de pouvoir n'est pas une usurpation. La manifestation en chaire de la nomination d'un curé non encore agréée par le Gouvernement, la convocation d'un synode non autorisée (art. 4 de la loi du 18 germinal an X), seraient des excès de pouvoir. La condamnation à une amende prononcée par l'Ordinaire contre un curé serait une usurpation sur les juridictions criminelles. Il en serait de même de l'interdiction *à Sacris* prononcée par un évêque contre un ecclésiastique qui avait cessé d'être soumis à sa juridiction. Il n'y a pas lieu à recours pour abus si l'acte a été fait par l'évêque non dans l'exercice des fonctions ecclésiastiques, mais dans l'ordre de sa compétence administrative, par exemple pour la composition des conseils de fabrique; le recours pour *excès de pouvoir* peut alors être porté au Conseil d'État par la voie contentieuse.

2° *Contravention aux lois et règlements*. — Si la contravention ne constitue ni crime, ni délit, ni infraction punissable, le recours pour abus est seul ouvert et la poursuite ne peut aboutir qu'à une déclaration d'abus. Lorsque le fait est punissable, d'après la loi pénale, on s'est demandé si la poursuite devant la justice peut être faite directement ou s'il faut d'abord agir devant le Conseil d'État par voie d'appel comme d'abus, sauf l'action devant les tribunaux ordinaires si le Conseil d'État prononce le renvoi. La Cour de cassation distingue entre le ministère public et la partie civile. Le premier peut, d'après cette jurisprudence, agir directement sans recours préalable pour abus. La partie civile, au contraire, devrait recourir pour abus et ne pourrait agir en justice que si elle obtenait le renvoi (C. cass., 5 juillet 1861, aff. *Lhémeaux*). Le Conseil d'État, après

avoir admis cette distinction, décide aujourd'hui que la partie civile, comme le ministère public, peut agir directement (Décr. du 17 mars 1881, *Bertheley c. l'abbé Guy*).

3° *Contravention aux canons reçus en France.* — Dans la pratique, le recours n'a lieu pour ce motif qu'en matière de discipline ecclésiastique et spécialement pour les sentences épiscopales qui prononcent la *déposition* ou l'*interdiction à Sacris*. La déposition a pour effet d'enlever un titre inamovible, tels que celui de curé, de chanoine. L'interdiction *à Sacris* enlève au prêtre, pourvu ou non pourvu d'un titre inamovible, le pouvoir de prêcher, de confesser, de célébrer les offices religieux.

Les desservants ou succursalistes sont révocables à la volonté de l'évêque. Aussi pour révoquer ou déplacer un desservant, l'Ordinaire n'est astreint à suivre aucune forme. Les desservants n'ayant aucun droit, aucune garantie ne leur a été accordée. Il en est autrement des titulaires de bénéfices inamovibles; on ne peut en dépouiller les titulaires qu'en suivant les formes essentielles des jugements. Il faut notamment que le contrevenant ait été admis à se défendre et que la sentence soit motivée. Une sentence de déposition non motivée et rendue sans que la partie eût été admise à se défendre pourrait être déclarée abusive et, une fois frappée par la déclaration d'abus, elle ne serait pas confirmée par décret. Or, la confirmation par décret est indispensable, puisque l'autorité temporelle a concouru avec l'autorité spirituelle à la nomination d'un titulaire inamovible.

L'interdiction *à Sacris* ne peut également être prononcée qu'en suivant les formes substantielles des jugements. Si elles n'ont pas été observées, la sentence de déposition peut être frappée d'abus. La déclaration d'abus n'aura pas pour effet de rendre au prêtre interdit les pouvoirs que son évêque lui a enlevés. Ce serait une immixtion du pouvoir temporel dans le spirituel. La déclaration d'abus n'aura que l'effet d'un blâme semblable à une réprimande en matière disciplinaire. Pour les titulaires inamovibles, il faut distinguer : Si la sentence de déposition a été approuvée par décret avant la déclaration d'abus, celle-ci n'a pas d'effet temporel et les conséquences sont les mêmes que dans le cas d'interdiction *à Sacris*. Si, au contraire, la déclaration d'abus a précédé le décret confirmatif, elle produit un effet pratique, car elle fait obstacle à ce que la sentence soit confirmée et le titulaire reste en possession des avantages temporels attachés à son titre. — Le curé déposé peut se pourvoir en Cour de Rome. Si la Cour de Rome réforme la

sentence irrégulière ou mal fondée, celle-ci ne tombe pas *ipso jure;* car, la sentence de réformation est rendue par une juridiction étrangère et n'est pas exécutoire en France. C'est à la juridiction française qu'il appartient de la rendre exécutoire. Si l'évêque consent à retirer sa déposition d'après la réformation qui a été prononcée, la décision de la Cour de Rome produira son effet; mais tant que l'évêque ne se sera pas conformé à cette réformation, la sentence de déposition subsistera en France.

4° *Attentat aux libertés de l'Église gallicane.* — Ces libertés sont formulées dans la Déclaration du clergé de France du 19 mars 1682, dont l'enseignement dans les séminaires a été prescrit (Décret du 25 février 1810).

5° *Procédés qui peuvent compromettre l'honneur des citoyens, troubler arbitrairement leur conscience ou dégénérer en oppression ou scandale public.* — C'est de tous les cas d'abus celui qui a donné lieu aux plus vives réclamations de la part de l'autorité ecclésiastique, parce qu'il est conçu en termes indéfinis et vagues qui permettent l'ingérence du pouvoir temporel toutes les fois qu'il lui plaira d'intervenir. La disposition a surtout été appliquée en matière de refus arbitraire de sacrement. Elle l'a été dans une affaire qui fit grand bruit sous le gouvernement de Juillet, au refus de sépulture par l'évêque de Clermont, après la mort de M. de Montlosier, bien que M. de Montlosier eût déclaré qu'il mourait dans la religion catholique. L'ordonnance qui déclara l'abus, motiva sa décision sur ce que « le refus, dans les circonstances où il avait eu lieu, avait dégénéré en scandale public. »

Acte (Droits d'). T. VI, p. 286 (V. *Enregistrement*).

Les droits d'acte ne sont dus qu'autant que les titres sont présentés au receveur. Au contraire, la régie peut prouver la mutation, même quand il n'y a pas d'acte, et exiger le droit de mutation. Le droit d'acte est exigible aussi au moment où on fait *usage* de l'acte. La production en justice constitue cet usage non-seulement lorsque la contestation porte sur les clauses, mais toutes les fois que l'acte est produit au soutien d'un intérêt pour lequel la partie a jugé utile de le produire. C. cass., 22 avril 1881 (D. P., 1882, I, p. 231).

Action civile. T. II, p. 358, art. 58 de la loi du 29 juillet 1881.

D'après la loi sur la presse comme d'après le Code d'instruction criminelle, l'action civile en dommages-intérêts peut être poursuivie soit conjointement devant le même tribunal que l'action publique, soit séparément devant le tribunal civil. Par exception, lorsque la

preuve des faits diffamatoires est admise, l'action civile ne peut être poursuivie que conjointement avec l'action pénale. Cependant, si l'action pénale avait été éteinte par une amnistie, l'action civile pourrait être portée devant le tribunal civil. Nous pensons que la preuve des faits diffamatoires pourrait, en ce cas, être faite devant le juge civil. En dénonçant les faits imputables à un fonctionnaire ou à un corps constitué, l'écrivain a usé d'un droit, et ce qui le démontre, c'est qu'il aurait pu faire la preuve devant le tribunal de police correctionnelle.

Actions et Obligations des Sociétés ou Compagnies. T. VI, p. 359 (*Enregistrement*).

L'action est une part d'associé; l'obligation est une dette de la société. Les actions sont débitrices des obligations; aussi les porteurs d'obligations sont payés avant les actionnaires.

Toutes les parts d'associé ne sont pas des actions et on distingue l'action de la *part d'intérêt*. Mais en quoi consiste la différence entre l'action et la part d'intérêt? On répond généralement que l'action peut être cédée tandis que la part d'intérêt n'est pas cessible. Mais rien ne fait obstacle à ce que les parties stipulent la cessibilité d'une part d'intérêt et l'incessibilité d'une action. Aucune disposition ne s'oppose à la validité de pareilles clauses. La différence, selon nous, tient à ce que l'action est une part d'associé représentée par un titre ayant en quelque sorte une individualité propre, tandis que la part d'intérêt est une part d'associé qui résulte du titre constitutif de l'association. C'est grâce à ce titre que la circulation de l'action est facile lorsque l'acte de société — ce qui est le fait ordinaire — autorise la cession des parts d'associé. La part d'intérêt peut être cessible, mais elle n'a pas la facilité de circuler parce qu'elle n'est pas représentée par un titre ayant une existence propre. Les obligations sont aussi représentées par des titres ayant une individualité, et sous ce rapport elles ressemblent aux actions. Mais la distinction, au fond, entre l'action et l'obligation, n'est pas difficile à déterminer, et ce caractère qui leur est commun ne peut causer aucune confusion.

Une loi du 5 juin 1850, article 14, soumit les actions et obligations des sociétés, compagnies ou entreprises à un droit de timbre de 0 fr. 50 0/0 lorsque la durée de la société était au-dessous de dix ans, et de 1 fr. 0/0 si la durée dépassait dix ans. — Elles pouvaient s'affranchir de ce droit moyennant un abonnement que la même loi, art. 22, fixait à cinq centimes pour cent du capital payé annuellement.

Moyennant le paiement du droit de timbre, la transmission des actions et obligations était affranchie de tout droit (art. 15 de la loi du 5 juin 1850). Mais cette promesse n'a été tenue que pendant quelques années et, en 1857, la transmission des actions et obligations a été imposée, le droit de timbre continuant à être exigé. — La loi du 23 juin 1857, article 6, soumit les cessions d'actions nominatives à un droit de 0 fr. 20 0/0 du capital et, quant aux actions au porteur, leur transmission fut imposée au moyen d'un droit annuel de 12 cent. 0/0. Le droit de transmission nominative a postérieurement été élevé à 0 fr. 50 0/0 et celui qui remplace le droit de transmission sur les actions au porteur a été porté de 12 à 20 centimes par an (Lois des 29 mars et 29 juin 1872).

La cession d'une part d'intérêt est une aliénation de meubles. Elle est soumise au tarif de 2 fr. 0/0 (ou 2 fr. 50 avec les décimes). S'il y a dans l'actif social des immeubles, les parts d'intérêt n'en sont pas moins des meubles (art. 529 et 530 C. civ.). Mais, après la dissolution, le caractère des immeubles reparaît et la cession donnerait lieu à la perception du droit de 5 fr. 50 0/0 (6 fr. 87 1/2 avec les décimes.) Il y aurait dissolution de la société si un associé devenait acquéreur des parts de tous les associés; il n'y aurait plus de société puisqu'il n'y aurait pas au moins deux associés, ce qui est de l'essence de la société. Cependant si l'acquéreur des parts sociales avait lui-même apporté l'immeuble ou les immeubles dans la société, il ne serait pas considéré comme *possesseur nouveau* et il n'aurait pas acquis des immeubles, mais seulement des valeurs mobilières.

Le droit de timbre était, d'après la loi du 5 juin 1850, article 27, exigé pour les obligations des communes, départements et établissements publics; mais la loi du 23 juin 1857 ne les avait pas soumises au droit de transfert. Cette lacune a été comblée par la loi du 16 septembre 1871. Les obligations du Crédit foncier sont aussi imposées au droit de transmission.

La loi du 5 juin 1850, article 24, exempte du droit de timbre les sociétés ou entreprises en liquidation. Cette exception n'a été faite que pour les actions et la loi a gardé le silence sur les obligations. D'un autre côté, la loi du 23 juin 1857 n'a dispensé du droit de transmission ni les actions ni les obligations des sociétés en liquidation. Il résulte de là que 1° les obligations des compagnies en liquidation sont soumises au droit de timbre; 2° ni les actions ni les obligations des compagnies en liquidation ne sont dispensées du droit de transmission (C. cass., *Chambres réunies*, arrêt du 27 décembre 1877).

Actions immobilières (Cession d') (*Enregistrement*). T. VI, p. 314, note.

La cession d'actions immobilières est une *vente* d'immeubles et il est perçu 5 fr. 50 0/0 (6 fr. 87 1/2 avec les décimes).

Adjoints. T. IV, p. 29.

Dans toute commune au-dessous de 2,500 habitants, il y a un adjoint. De 2,500 à 10,000 habitants, il y a deux adjoints. Au-dessus de 10,000 habitants, il y a un adjoint de plus par chaque excédent de 25,000, sans que le nombre total puisse être supérieur à douze (art. 73 de la loi du 5 avril 1884). Une exception a cependant été faite pour les villes divisées en plusieurs arrondissements (V. *Paris*, *Lyon*).

Lorsqu'un obstacle, par exemple, la séparation par la mer, rend difficiles ou dangereuses les communications entre la commune agglomérée et une partie de la circonscription municipale, un adjoint spécial, en sus du nombre ordinaire, remplit dans cette fraction les fonctions d'officier de l'état civil et peut être chargé d'y faire exécuter les lois et règlements (art. 75 de la loi du 5 avril 1884). Il est élu par le conseil municipal parmi les conseillers municipaux qui résident dans la fraction séparée, et, s'il n'y en a pas, parmi les *habitants* non conseillers municipaux.

Tout ce qui est dit pour la nomination, la suspension et la révocation des maires (V. *Maire*) s'applique aux adjoints.

L'adjoint remplace le maire absent ou empêché; il est, en ce cas, subrogé aux pleins pouvoirs du maire.

Même quand il n'est ni absent ni empêché, le maire peut déléguer une partie de l'administration à l'adjoint (art. 82 de la loi du 5 avril 1884). Mais cette délégation doit être faite par un arrêté pour être régulière. Elle ne serait pas régulière si elle était faite oralement.

Si un adjoint avait procédé à la célébration d'un mariage sans avoir été délégué par un arrêté, le maire n'étant d'ailleurs pas empêché, faudrait-il décider que le mariage est nul? — Nous ne le pensons pas. En exigeant un arrêté portant délégation, le législateur a, suivant nous, voulu seulement fixer la règle que devront suivre le maire et l'adjoint; il n'a pas voulu établir une condition de validité à l'égard du public qui est dans l'impossibilité de vérifier les pouvoirs des magistrats municipaux quand il se présente devant eux. Les futurs pourraient-ils, lorsqu'un adjoint va célébrer leur union, s'assurer que le maire est empêché ou que l'adjoint procède en vertu d'un arrêté de délégation? L'acte de mariage devrait mentionner l'arrêté; mais si la mention était faite bien qu'il n'y eût pas d'arrêté,

les parties pourraient-elles avoir à souffrir de cette irrégularité? Nous croyons qu'il faut appliquer, en ce cas, la doctrine de l'arrêt de la Cour de cassation du 23 février 1883 (D. P., 1884, I, 5).

Administration.

Le Chef de l'État est chargé du pouvoir exécutif, c'est-à-dire de l'exécution des lois. Mais il lui est impossible d'entrer dans tous les détails de l'exécution, et il délègue son autorité à des agents secondaires. On distingue : l'*administration générale* et les *administrations spéciales*. L'administration générale est chargée de l'exécution de toutes les lois pour lesquelles des agents spéciaux n'ont pas été institués. Elle se compose des ministres, des préfets, des sous-préfets et des maires. A ces fonctionnaires qui sont chargés de l'action administrative se rattachent des corps consultatifs et délibérants, le Conseil d'État, les conseils généraux, les conseils d'arrondissement, les conseils municipaux. Les administrations spéciales sont chargées chacune d'un service déterminé, tels que ponts et chaussées, les forêts, l'instruction publique; les agents n'ont d'attributions que celles qui leur sont expressément conférées. A ce point de vue, les ministres semblent appartenir à l'administration spéciale; mais on les met dans l'administration générale parce qu'ils donnent, chacun dans son département, des ordres et des instructions aux préfets.

Affichage. T. II, p. 135.

La profession d'afficheur est libre; aucune autorisation préalable n'est exigée. L'afficheur est tenu de déclarer à la préfecture du département où il a son domicile ses nom, prénoms, profession, âge, domicile et lieu de naissance. Il lui en est donné un récépissé qu'il est tenu de présenter à toute réquisition. — Pour l'affichage, la loi distingue : 1° les actes de l'autorité publique; 2° les affiches des particuliers; 3° les professions de foi électorales.

Pour les affiches de l'autorité, le maire doit désigner la place où elles seront affichées, soit sur les murs de la mairie, soit sur un autre édifice public, soit sur une maison avec le consentement du propriétaire.

Les affiches des particuliers peuvent être placées sur les murs de toute maison avec le consentement du propriétaire et sur ceux des édifices publics avec la permission expresse ou tacite des autorités.

En ce qui concerne les professions de foi et circulaires électorales, l'article 16 de la loi du 29 juillet 1881 donne aux citoyens le droit de les afficher sur tous les édifices publics, *à l'exception de ceux qui sont consacrés au culte*. — Que faut-il décider à l'égard des presby-

tères? Ces édifices ne sont pas consacrés au culte; mais le presbytère est un domicile privé, et le domicile du ministre du culte n'est pas moins sacré que celui de tout autre citoyen. C. cass., Ch. crim., 11 novembre 1882 (D. P., 1883, I, 362) et 16 février 1884.

Affiches. T. II, p. 211.

Le maire a-t-il le droit, malgré l'opposition du curé, de désigner les murs de l'église pour l'affichage des actes de l'autorité publique? Dans certains cas l'affichage sur les murs de l'église a été prescrit par la loi. V. notamment art. 6, 15 et 21 de la loi du 3 mai 1841 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique. L'article 15 de la loi du 29 juillet 1881 donne au maire le droit de désigner la place où seront mises les affiches des actes de l'autorité publique, sans faire aucune exception, et l'article 16 n'interdit d'afficher sur les murs de l'église que les professions de foi et circulaires électorales. Il semble résulter de la combinaison de ces textes que le maire pourrait désigner les murs de l'église malgré l'opposition du curé. — Cependant l'article 15 de la loi du 29 juillet 1881 n'est que la reproduction de l'article 11 de la loi des 18-22 mai 1791 et la similitude des termes prouve que la loi nouvelle n'a rien voulu changer à la loi de 1791. Or, sous l'empire de celle-ci, une circulaire du 25 juin 1850 invitait les maires à s'abstenir d'indiquer les murs de l'église contrairement à la volonté du curé : « S'il n'y a point un autre endroit plus favorable, il sera facile d'élever à peu de frais, sur la place même de l'église, un poteau ou pilier sur lequel on placera un tableau destiné à recevoir les affiches. »

Agents du Gouvernement (Responsabilité des). T. II, p. 473.

Le principe de la responsabilité des agents du Gouvernement fut proclamé, à l'occasion du renvoi de Necker, la veille de la prise de la Bastille, par un décret du 13 juillet 1789 qui rendait les ministres et les agents responsables de toute entreprise contraire aux droits de la nation et aux droits de l'Assemblée. Le principe passa dans l'article 15 de la *Déclaration des droits de l'homme*. « La société a le droit de demander compte à tout agent de son administration. »

Il a été reproduit dans toutes nos constitutions. Mais le législateur ne voulut pas que cette responsabilité dégénérât en poursuites tracassières et la loi des 7-14 août 1789 disposa qu'aucun « administrateur ne peut être traduit devant les tribunaux, pour raison de fonctions publiques, à moins qu'il n'y ait été renvoyé part l'*autorité supérieure*, conformément aux lois. » L'article 75 de la constitution consulaire du 22 frimaire an VIII donna au principe la for-

mule qu'il a conservée longtemps, même après la chute de la constitution dont il faisait partie et jusqu'au jour de l'abrogation. « Les agents du Gouvernement, autres que les ministres, ne peuvent être poursuivis pour faits relatifs à leurs fonctions, qu'en vertu d'une autorisation du Conseil d'État. » C'est cette disposition qui a été abrogée par le décret du gouvernement de la Défense nationale en date du 19 septembre 1870. Ce décret a abrogé non-seulement l'article 75 de la constitution de l'an VIII, mais aussi « toutes autres dispositions générales ou spéciales, ayant pour objet d'entraver les poursuites contre les fonctionnaires publics de tout ordre. »

L'abrogation de l'article 75 n'a pas porté atteinte au principe de la séparation des pouvoirs judiciaire et administratif. Si l'action en justice était intentée pour attaquer un acte administratif et non un acte *personnel* de l'agent dans l'exercice de ses fonctions, la justice pourrait, d'après la jurisprudence, être dessaisie par arrêté de conflit. Cons. d'Ét., arr. du 5 mai 1877, *Lemonnier-Carriot* et 29 décembre 1875, *Viette*. — Exemple : Le sous-préfet procédant aux opérations pour le recrutement militaire n'a pas mis dans l'urne pour le tirage au sort autant de numéros qu'il y avait de conscrits. C'est une faute personnelle commise dans l'exercice de ses fonctions; il peut être poursuivi devant les tribunaux sans autorisation du Conseil d'État depuis le décret du 19 septembre 1870. Avant ce décret, l'autorisation du Conseil d'État aurait été indispensable. Mais cette autorisation n'était exigée que pour protéger la personne des fonctionnaires. L'administration a toujours été et est encore protégée par le principe de la séparation des pouvoirs.

Alignement. T. VI, p. 22.

L'alignement, délimitation entre les voies publiques et les propriétés privées, est régi par deux anciens règlements qui ont été maintenus, comme tous les règlements de voirie, par la loi des 19-22 juillet 1791, dont l'article 29 porte : « Sont confirmés provisoi-« rement les règlements qui subsistent touchant la voirie, ainsi que « ceux actuellement existants à l'égard de la construction des bâti-« ments et relatifs à leur solidité et sûreté, sans que de cette dispo-« sition il puisse résulter la conservation des attributions faites à « des tribunaux particuliers. » Quoique cette disposition n'eût qu'un caractère transitoire, elle est devenue définitive, d'abord parce qu'elle n'a jamais été abrogée et, en second lieu, parce que les anciens règlements ont été visés postérieurement par d'autres lois qui n'ont plus répété le mot *provisoire*. Tel est particulièrement

l'article 484 du Code pénal, qui prescrit aux cours et tribunaux d'observer, dans les matières non réglées par ce Code, les lois et règlements particuliers qui les régissaient antérieurement.

Le premier de ces règlements, celui qui est fondamental, date du mois de décembre 1607. L'article 4 est ainsi concu :

« Deffendons à nostre dict grand-voyer ou ses commis de permettre qu'il soit fait aucunes saillies, avances et pans de bois aux bastiments neufs et mesmes à ceux où il y en a à présent, de contraindre les réédifier, n'y faire ouvrages qui les puissent conforter, conserver et soutenir, n'y faire aucun enrochellement en avance pour porter aucun mur, pan de bois ou autres choses en saillie et porter à faux sur lesdites rues, depuis le rez-de-chaussée, et pourvoir à ce que les rues s'*embellissent et élargissent aux mieux que faire se pourra*, et en baillant par lui les alignements, redressera les murs *où il y aura pli ou coude*, et de tout sera tenu de donner par écrit son procès verbal de luy signé ou de son greffier, portant l'alignement desdits édifices de 2 toises en 2 toises, à ce qu'il n'y soit contre-venu, pour lesquels alignements nous lui avons ordonné soixante sols parisis par maison, payables par les particuliers qui feront faire lesdites édifications sur ladite voyrie, encore qu'il y eût plusieurs alignements en icelle, n'estant compté que pour un seul. »

Pour l'application de cet édit, le bureau de finances de la généralité de Paris fit, le 29 mars 1754, une ordonnance dont l'article 4 était ainsi conçu :

« Faisons défense à tous habitants, propriétaires, locataires ou autres ayant maisons ou héritages le long de nos rues, grandes routes et autres grands chemins, de construire ou reconstruire, soit en entier, soit en partie, aucuns bâtiments sans avoir pris alignements, ni de poser échoppes ou choses saillantes, sans en avoir obtenu la permission, lesquels alignements seront donnés par ceux de nous, commissaires du pavé de Paris et des ponts et chaussées, chacun en leur département, ou en leur absence par un autre de nous, conformément aux plans levés et arrêtés et déposés au greffe du bureau, ou qui le seront dans la suite; et les dits alignements seront donnés sans frais, ainsi qu'il s'est toujours pratiqué; à peine contre les particuliers contrevenants de trois cents livres d'amende, de démolition des ouvrages faits et de confiscation des matériaux et contre les maçons, charpentiers et ouvriers de pareille amende et même de plus grande peine, en cas de récidive. Défenses

expresses sont faites à tous officiers de justice et aux prétendus voyers, si aucuns y a, de donner aucun des dits alignements. »

Ces défenses étaient renouvelées par l'arrêt du 27 février 1765, qui en généralisait l'application : elles étaient aussi textuellement reproduites dans l'ordonnance du bureau des finances du 30 avril 1772 [1]. Ainsi la loi dispose de deux manières : 1° *préventivement*, puisqu'elle exige que pour construire le long d'une voie publique, les riverains demandent l'alignement à l'autorité compétente et 2° *répressivement*, la loi ordonnant la destruction de tout ouvrage qui empiète sur la voie publique.

Des termes de l'édit de décembre 1607, il résulte qu'entre le *bornage* et l'*alignement* il y a une grande différence. Le bornage est fait par l'autorité judiciaire en appliquant les titres et en suivant les limites fixées par les actes, quelle que soit d'ailleurs l'irrégularité de la ligne séparative. Le redressement des sinuosités ne pourrait être exigé par aucune des parties séparément, et le consentement des intéressés serait indispensable. L'alignement, au contraire, est un bornage *sui generis* qui donne à l'une des parties intéressées le droit de faire le redressement et même l'élargissement de la voie. Ainsi l'administration, afin de procurer l'embellissement et l'élargissement des chemins, peut *redresser les murs partout où il y a* PLY ET COUDE. Au reste, le mot *alignement* par lui-même emporte l'idée d'un redressement, et il y aurait contradiction entre la chose et son nom si l'alignement devait être fait suivant les règles ordinaires du bornage.

On distingue l'alignement général et l'alignement individuel. Le premier détermine la direction et la largeur du chemin; c'est un plan qui embrasse l'ensemble de la voie publique. L'autre est donné à un riverain qui le demande sur un point déterminé. Il doit être demandé bien qu'il y ait un plan général, et le riverain commettrait une contravention alors même qu'il se conformerait spontanément au plan général, s'il construisait sans prendre un alignement individuel. Le plan général une fois régulièrement approuvé est obligatoire pour tous, et l'administration est tenue de l'observer pour la délivrance des alignements individuels.

Les règles ne sont pas identiques dans tous les cas; il faut distinguer suivant qu'il s'agit de grande voirie, de voirie vicinale et de voirie urbaine.

Voirie urbaine. — Le plan général d'alignement comprend l'en-

[1] Féraud-Giraud, *Servitudes d'utilité publique*, t. I, p. 24.

semble des rues d'une ville, et fixe la ligne de chacune d'elles, tantôt marquant les limites d'une rue à ouvrir, tantôt redressant, élargissant ou même rétrécissant, en quelques points, les voies déjà ouvertes. Ce plan a l'avantage d'éloigner le hasard de la direction des travaux à faire pour l'embellissement et la circulation. Surtout il prévient les caprices des administrateurs qui se succèdent aux affaires, et forme une tradition.

D'après l'article 52 de la loi du 16 septembre 1807, « *dans les villes,* « les alignements pour l'ouverture de nouvelles rues, pour l'élargis- « sement des anciennes ou pour tout autre objet d'utilité publique, « seront donnés par les maires, *conformément au plan dont les pro-* « *jets auront été adressés aux préfets, transmis avec leur avis au* « *ministre de l'intérieur et arrêtés en Conseil d'État.* » Cette disposition ne parlant que des villes, on avait mis en doute que le plan d'alignement fût exigé pour les communes d'une population inférieure à 2,000 habitants. L'opinion affirmative a été adoptée, dans la pratique administrative, par ce motif que l'article 30, § 18 de la loi du 18 juillet 1837 met les frais du plan d'alignement au nombre des dépenses communales obligatoires, sans distinguer entre les villes et les communes. Il faut remarquer cependant que si la disposition est générale, en fait son application n'a pas été généralisée, et que dans beaucoup de communes il n'y a pas de plan d'alignement. L'administration supérieure ne force pas la main à toutes les communes et laisse à l'initiative municipale le soin d'agir suivant les besoins des localités [1].

Avant le décret de décentralisation du 25 mars 1852, la jurisprudence administrative faisait une distinction entre les plans dans les villes et les plans dans les autres communes, au point de vue de leur approbation. Pour les premiers, elle exigeait l'homologation par décret en Conseil d'État, l'article 52 de la loi du 16 septembre 1807 prescrivant cette formalité. Quant aux secondes, la jurisprudence n'appliquait pas la loi de 1807, qui ne parle *que des alignements dans les villes*; elle se contentait d'une délibération du conseil municipal, approuvée par le préfet. Car l'article 19, § 7 de la loi du 18 juillet 1837 (art. 68, n° 7 de la loi du 5 avril 1884) appelle le conseil municipal à délibérer sur les plans d'alignement, et, d'après l'article 20, les délibérations du conseil sont en général exécutoires en vertu de l'approbation préfectorale. Cette distinction n'a plus le

[1] Art. 68, n° 7 de la loi du 5 avril 1884.

même intérêt depuis que le décret du 25 mars 1852 a mis dans les attributions des préfets les plans d'alignement des *villes*, et conséquemment *à fortiori* les plans d'alignement dans les communes ayant moins de 2,000 habitants. En n'attribuant aux préfets que les plans d'alignement dans les villes, le décret de décentralisation suppose même et reconnaît qu'avant 1852 l'homologation des plans, pour les petites communes, appartenait au préfet et que, sur ce point, il n'y avait pas à décentraliser [1].

Recherchons maintenant quels sont les effets d'un plan général d'alignement. Il arrivera souvent que, d'après le plan, le propriétaire riverain sera obligé de reculer et de céder du terrain au domaine public. Cette cession ne sera pas gratuite, et le propriétaire riverain aura droit à une indemnité. Par qui l'indemnité sera-t-elle déterminée? D'après l'avis précité du Conseil d'État, en date du 1er avril 1841, elle sera fixée conformément à la loi générale sur l'expropriation pour cause d'utilité publique sous les distinctions suivantes.

Dans les parties de la ville où le plan d'alignement trace les lignes d'une rue nouvelle, l'ouverture de cette voie projetée ne peut être faite qu'en remplissant les formalités de l'expropriation, avec décret déclarant l'utilité publique, jugement ordonnant la cession des terrains, fixation de l'indemnité par le jury et paiement préalable. En cas d'élargissement d'une rue ancienne, les deux premières formalités ne sont pas exigées. Mais la fixation de l'indemnité par le jury et le paiement préalable n'ont rien d'inconciliable avec la servitude d'alignement, et c'est pour cela qu'elles doivent être appliquées.

Si les lignes tracées par le plan d'alignement atteignent les propriétés riveraines, on dit que ces propriétés sont, pour portion ou pour le tout, situées sur la *partie retranchable*. Cette position assujettit les propriétaires à une servitude fort onéreuse, par suite de laquelle ils ne peuvent faire au mur de face aucune réparation sans demander l'autorisation au maire. Le maire a la faculté d'autoriser les réparations qui ne sont pas confortatives. Il ne doit pas permettre celles qui, en prolongeant la durée du mur de face, perpétueraient l'existence d'un bâtiment dont la suppression est nécessaire à l'élargissement de la voie publique. Quant à la question de

[1] Quant aux formalités à observer pour la préparation des plans d'alignement, voir un avis du Conseil d'État en date du 1er avril 1841 et une circulaire du 23 août suivant.

savoir si une réparation est confortative on non, c'est un point de fait à juger suivant les circonstances. L'exemple suivant montre bien que cette distinction dépend des circonstances de chaque cause. On s'est demandé si une réparation faite au premier étage peut être confortative, lorsque du reste elle ne touche pas au rez-de-chaussée. Au premier abord, il semble (et on l'a décidé plus d'une fois) qu'elle ne peut pas réconforter la façade, puisque la réparation au premier étage ne prolongera pas la durée du rez-de-chaussée et que le mur ne durera pas plus que sa base. Cependant il pourrait se faire que le rez-de-chaussée fût en bon état et que le délabrement du premier étage rendît nécessaire la réfection du mur en entier. En cas pareil, la réparation au premier aurait un caractère confortatif, puisqu'elle prolongerait la durée du mur de face. Nul exemple mieux que celui-là ne prouve que la distinction est tout entière dans le fait, et qu'il est impossible d'établir une règle invariable. Du moins il n'y en a pas d'autre que celle-ci : on recherchera dans les circonstances de la cause si la réparation aura pour effet de prolonger la durée du mur de face.

Quelle que soit la réparation au mur de face, elle ne pourra être faite qu'avec l'autorisation du maire, et la contravention, soit que la réparation ait un caractère confortatif, soit qu'elle ne l'ait pas, sera punie de l'amende. D'après la jurisprudence de la Cour de cassation, les tribunaux de simple police, qui sont compétents pour connaître des contraventions de petite voirie, doivent aller plus loin et ordonner la destruction de tous les travaux confortatifs ou non. Ainsi la destruction de la *besogne mal plantée* serait ordonnée dans tous les cas, en même temps que l'amende serait prononcée [1]. Cette jurisprudence s'explique par la faiblesse de l'amende que prononce l'article 471, n° 5 (de 1 fr. à 5 fr.). La Cour de cassation a pensé que la loi serait inexécutée, par suite de l'insuffisance de sa sanction, si la destruction des travaux n'était pas ordonnée.

Cependant lorsqu'un propriétaire riverain d'une voie publique a construit sans demander l'alignement individuel, la Cour de cassation fait la distinction suivante. Dans tous les cas, l'amende doit être prononcée; mais la destruction de la besogne mal plantée ne doit être ordonnée que s'il y a empiètement sur le domaine

[1] C. cass., Ch. cr., arr. des 26 juin 1845; 17 décembre 1847; 6 mai 1848; 14 octobre 1853; 28 août 1860; 8 décembre 1860; 14 février 1863.

public. Exiger la suppression de la construction, ce serait prescrire la réparation d'un préjudice qui n'a pas été causé et imposer une peine qui serait hors de proportion avec la contravention.

En résumé, la Cour de cassation décide, 1° qu'en cas de *réparations*, faites sans autorisation, à un mur de face situé sur la partie retranchable, le juge de paix doit prononcer l'amende et dans tous les cas ordonner rétablissement des lieux; 2° lorsque le riverain a *construit* sans alignement le long d'une rue, le juge de paix prononce l'amende mais il ne doit ordonner la destruction des travaux que s'il y a empiètement.

Après avoir exposé les formalités qu'il faut remplir pour arrêter un plan général d'alignement et recherché les effets que produit le plan une fois arrêté, examinons quelles voies de recours sont ouvertes aux parties qui se croient atteintes. L'arrêté préfectoral qui homologue le plan d'alignement peut d'abord être attaqué par la voie hiérarchique, en vertu de l'article 6 du décret du 25 mars 1852 sur la décentralisation.

L'article 52 de la loi du 16 septembre 1807 ouvrait une voie de recours au Conseil d'État, contre le plan d'alignement : « En cas de réclamations des parties intéressées, il sera statué en Conseil d'État, sur le rapport du ministre de l'intérieur. » Ce n'était pas un recours contentieux, mais un recours administratif *sui generis*. C'est ce que signifiaient ces mots : *sur le rapport du ministre de l'Intérieur*. Aussi l'affaire n'était-elle pas portée à la section du contentieux, mais à la section de l'Intérieur du Conseil d'État. Cette voie de recours est-elle ouverte depuis que la compétence pour approuver les plans d'alignement a été transférée au préfet? Le décret du 25 mars 1852 ne contient aucune disposition qui abroge le deuxième paragraphe de l'article 52 de la loi du 16 septembre 1807. Le pouvoir d'homologuer et le pouvoir de statuer sur les réclamations sont choses distinctes. Or la loi nouvelle n'a transféré aux préfets que le pouvoir d'homologation, d'où nous concluons que la compétence pour statuer sur les réclamations est restée à l'autorité qui en était investie auparavant. Il n'y avait d'ailleurs aucune raison pour diminuer les garanties accordées aux tiers lorsque le pouvoir d'homologuer passait du Chef de l'État à son subordonné [1].

[1] V. Serrigny, *Questions et traités*, p. 87. Mais v. arr. Cons. d'Ét., du 19 juillet 1855, *Crouzet et Sensalva*.

L'alignement individuel est donné par le maire au riverain qui veut construire le long de la rue. S'il y a un plan général, le maire doit s'y conformer, parce que ce plan est la loi de tous les intéressés. En ne le suivant pas, le maire violerait un droit acquis fondé sur un titre. Par conséquent, le tiers lésé pourrait se pourvoir au contentieux contre l'arrêté ministériel qui aurait refusé de réformer l'alignement délivré par le maire, en dehors des lignes tracées sur le plan général[1].

S'il n'y avait pas de plan général, les parties intéressées ne seraient pas moins tenues de demander au maire l'alignement individuel. Le maire pourra-t-il, en ce cas, forcer les riverains à reculer ou avancer? La jurisprudence du Conseil d'État avait d'abord décidé que, même en l'absence d'un plan général, un maire pouvait forcer un riverain de la voie publique à reculer ou à avancer. En 1834, cependant, le Conseil d'État avait admis ce tempérament que le maire ne pouvait pas forcer à reculer si l'alignement traçait une ligne qui forcerait plus tard plusieurs propriétaires à reculer[2]. La jurisprudence a fait un pas de plus. Elle a décidé qu'à défaut de plan général, le maire doit délivrer un alignement conforme à l'état des lieux[3] ou faire approuver pour cette rue spécialement un plan général. Si l'alignement individuel modifiait l'état des lieux, l'arrêté du maire pourrait être déféré au préfet, et si celui-ci le confirmait, la partie intéressée pourrait se pourvoir devant le ministre et au Conseil d'État par la voie contentieuse. Elle pourrait aussi agir directement *omisso medio* devant le Conseil d'État pour *excès de pouvoir*[4].

La loi n'astreint à l'alignement que les propriétaires joignant les

[1] Le maire ne peut pas refuser de délivrer l'alignement qui lui est demandé en alléguant des projets de travaux. Son refus, même non écrit, constituerait un excès de pouvoir. Arg. d'analogie tiré du décret du 2 novembre 1864. V. arr. Cons. d'Ét. du 11 janvier 1866.

[2] Arr. du 25 juillet 1834, *Deshayes et Cressent*.

[3] Arr. Cons. d'Ét. du 5 avril 1862, *Lebrun;* 10 février 1865 et 5 mai 1865, *Gibaud*. Cette jurisprudence du Conseil d'État a été exposée avec une grande clarté par M. L. Aucoc, dans la *Revue critique* (t. XXI, p. 97-109).

[4] D'après un décret du 27 juillet 1808, le pourvoi en matière d'alignement partiel devait, pour la voirie urbaine, être porté par la voie administrative au Conseil d'État qui statuait sur le rapport du ministre de l'Intérieur. Le Conseil d'État a décidé que cette voie de recours avait été implicitement supprimée par la disposition du décret qui a transporté au préfet le pouvoir d'homologuer les plans généraux. Arr. Cons. d'Ét. du 19 juillet 1855, *Crouzet et Sensalva*.

chemins publics. Ceux qui bâtissent en retraite ne sont pas sujets à la servitude; puisqu'ils ne construisent pas à la limite de leur propriété, il n'y a pas lieu de les obliger à demander le bornage. Si l'on exigeait l'alignement pour une retraite de quelques lignes, la logique conduirait à la même solution pour plusieurs mètres. A quelle distance de la voie publique le propriétaire serait-il maître chez lui?

Il pourrait se faire qu'au lieu de forcer à reculer, le plan d'alignement eût pour effet de rétrécir la voie publique sur un point déterminé. En ce cas, l'article 53 de la loi du 16 septembre 1807 donne aux propriétaires riverains le droit d'avancer et de requérir l'acquisition des terrains qui sont en dehors du nouveau tracé de la voie. L'administration peut même, mais indirectement, forcer les propriétaires à faire cette acquisition. Elle a en effet le droit, en cas de refus d'acquisition par le propriétaire, d'exproprier le riverain de sa propriété bâtie, en lui payant le prix de sa maison d'après la valeur qu'elle avait antérieurement aux travaux (art. 53, § ult. de la loi du 16 septembre 1807). Comme leur exécution augmentera presque toujours la valeur de la construction, cette dépossession renferme un moyen indirect pour forcer le propriétaire à faire l'acquisition.

Voirie vicinale. — Le plan général, en matière de voirie vicinale, n'est autre chose que la reconnaissance et la fixation de la largeur du chemin. D'après les articles 15 et 21 de la loi du 21 mai 1836 combinés avec l'article 86 de la loi du 10 août 1871, la commission départementale est compétente pour fixer la largeur des chemins de petite vicinalité, et l'article 15 attribue à la voie publique les parties des propriétés riveraines qui sont atteintes par l'arrêté de la commission départementale. Le classement, dans tous les cas, déterminera la largeur du chemin suivant les indications portées au plan annexé. Quant aux chemins vicinaux de grande et de moyenne communication, leur largeur est fixée en même temps que leur classement est fait par le conseil général (loi du 10 août 1871, art. 46, § 7).

L'article 21 de la loi du 21 mai 1836, qui charge le préfet de faire un règlement pour assurer l'exécution de la loi, comprend au nombre des matières qui peuvent être l'objet de ces règlements : « les alignements, les autorisations de constructions le long des chemins, l'élagage, les fossés et leur curage, et tous autres détails de surveillance et de conservation. » Ce règlement doit, aux termes

de l'article 21, être communiqué au conseil général et transmis avec ses observations au ministre de l'Intérieur pour être approuvé, s'il y a lieu[1]. Quant aux chemins ruraux, il faut distinguer entre ceux qui sont reconnus conformément à la loi du 20 août 1881 et ceux qui ne sont pas reconnus. Pour les chemins ruraux reconnus, comme pour les chemins vicinaux, c'est la commission départementale qui en fixe la largeur, suivant un plan qui est annexé à l'arrêté de reconnaissance[2]. La police et la conservation de la voie sont confiées à l'autorité municipale (art. 9 de la loi du 20 août 1881). Pour les chemins ruraux non reconnus, l'alignement, en ce qui les concerne, n'est régi ni par les édits de 1607 et 1765 ni par le règlement départemental. Le maire a seulement le droit de faire, pour les chemins ruraux de sa commune, un règlement qui aura pour sanction l'amende prononcée par l'article 471 n° 15 du Code pénal[3]. A défaut de règlement, les parties agiront prudemment en demandant l'alignement avant de construire, mais elles n'encourraient pas l'amende si elles avaient, sans autorisation, bâti le long du chemin rural, à la condition de ne pas empiéter sur la voie publique. En cas d'empiètement, il y aurait lieu d'appliquer l'article 479, n° 11, du Code pénal; car l'article 479, n° 11 ne distingue pas les diverses espèces de chemins et s'applique, par suite de la généralité de ses termes, aussi bien aux chemins ruraux non reconnus qu'aux chemins vicinaux classés.

L'alignement individuel est donné par le préfet le long des chemins vicinaux de grande communication ou d'intérêt commun et par le maire le long des chemins vicinaux ordinaires. S'il y a un plan d'alignement, c'est le sous-préfet qui donne l'alignement partiel le long des chemins de grande communication (loi du 4 mai 1864). Le sous-préfet et le maire doivent se conformer au plan général, sous peine de recours contentieux. A défaut de plan, le préfet et le maire ne peuvent pas modifier l'état des lieux.

Grande voirie. — Lorsqu'il s'agit d'une voie nouvelle à créer, le plan d'alignement se confond avec celui de la route elle-même. La loi du 3 mai 1841, avec toutes les formalités exigées pour l'expropriation, doit être appliquée. Aucune parcelle de propriété ne

[1] V., pour l'alignement le long des chemins vicinaux, t. V, *Appendices*, p. 622, art. 172 à 176 et 177.

[2] T. V, *Appendices*, p. 656, art. 80 et suiv.

[3] C. cass., ch. crim., arr. du 28 juin 1861.

pourra donc être prise, pour la confection de la route, sans une juste et préalable indemnité.

Supposons, au contraire, qu'une route étant déjà ouverte, il s'agisse d'arrêter le plan général de son alignement. La loi est muette sur ce point, et il y a là une lacune à combler par le raisonnement et l'analogie. On décidait, avant le décret de décentralisation, que le plan général, en matière de grande voirie, devait, comme le plan général en matière de voirie urbaine, être homologué par décret en Conseil d'État. Il y avait même, ce semble, une raison plus forte de décider, puisque les grandes routes sont d'un intérêt plus général que les rues des villes.

Le décret du 25 mars 1852, tabl. A, n° 50, n'a transféré l'homologation du Conseil d'État au préfet que pour les *plans d'alignement des villes*. La décentralisation ne s'applique donc qu'à la voirie urbaine, et la grande voirie demeure sous l'empire de l'ancienne pratique[1].

L'alignement partiel, en matière de grande voirie, est délivré par le préfet[2] lorsqu'il n'y a pas de plan général, et par le sous-préfet partout où il y a un plan général (loi des 4-11 mai 1864).

S'il y a un plan général d'alignement, le sous-préfet doit l'appliquer. S'il ne s'y conformait pas, il violerait un droit acquis, et la partie intéressée pourrait se pourvoir devant le ministre des Travaux publics et au Conseil d'État par la voie contentieuse.

A défaut de plan général, l'alignement ne doit pas moins être demandé au préfet qui est compétent en vertu des dispositions générales qui lui attribuent la surveillance et la conservation des routes[3], et en vertu de la loi des 7-14 novembre 1790, qui comprend spécialement dans les attributions des corps administratifs *l'alignement des rues des villes, bourgs et villages qui servent de grandes routes*. Le préfet aurait, suivant quelques écrivains[4], le pouvoir de forcer les propriétaires à reculer, parce qu'il lui appartient de fixer les limites du domaine public, sauf à faire régler postérieurement

[1] Loi des 4-11 mai 1864.

[2] Art. 70, n° 3, de la loi du 5 avril 1884.

[3] Loi des 22 décembre 1789-janvier 1790, section III, art. 2, et loi des 7-14 septembre 1790, art. 6.

[4] M. Boulatignier, *École des communes*, 1846, p. 206 et 208, a soutenu que le recours contentieux doit être admis en matière de grande voirie, même en l'absence d'un plan général. — V. *contrà*, Serrigny, *Questions et traités*, p. 149, et Chauveau, *Journal de droit administratif*, 1862, p. 394.

l'indemnité. Mais le Conseil d'État, étendant à la grande voirie la doctrine qu'il avait adoptée pour la voirie urbaine et pour les rues de Paris [1], a décidé qu'il y aurait excès de pouvoir, si le préfet, à défaut de plan général, donnait un alignement qui ne serait pas conforme à la configuration actuelle de la voie publique [2].

Le riverain dont la propriété est située sur la partie retranchable, en vertu du plan d'alignement, est soumis à une servitude qui l'oblige, comme en matière de voirie urbaine, à ne faire au mur de face aucune réparation sans en avoir obtenu l'autorisation du préfet. Le préfet autorisera les réparations non confortatives et interdira les réparations qui auraient pour effet de consolider le mur de face. Quant à la distinction à établir entre ces deux espèces de réparations, nous répéterons ici que c'est une question de fait à juger d'après les circonstances de chaque affaire et qu'il est impossible d'établir sur ce point une règle invariable.

La jurisprudence du Conseil d'État décide que le propriétaire qui a construit, sans demander d'alignement, le long de la voie publique doit, dans tous les cas, être puni de l'amende, mais qu'il ne doit être condamné à la destruction des travaux faits que si la construction empiète sur la voie publique, ou si la réparation est confortative. Ainsi, entre la jurisprudence de la Cour de cassation pour la petite voirie et celle du Conseil d'État pour la grande, il y a une ressemblance et une différence. La ressemblance consiste en ce que la suppression d'une *construction* faite sans alignement n'est ordonnée, suivant les deux, que s'il y a empiètement sur le sol de la voie publique. La différence tient à ce que, pour les *réparations* faites au mur de face sans autorisation, la Cour de cassation ordonne la destruction de la *besogne mal plantée* sans distinguer entre les réparations confortatives et non confortatives, tandis que le Conseil d'État fait cette distinction. La divergence s'explique par deux causes. Premièrement, la Cour de cassation s'est décidée sans doute et principalement par le motif que les tribunaux de police n'ont pas les éléments suffisants pour juger si une réparation est ou non confortative, tandis que le Conseil d'État croit que les juridictions administratives sont en mesure de décider cette question. En second lieu, la Cour de cassation a pensé que l'amende de 1 à 5 francs que

[1] Arr. Cons. d'Et., 5 avril 1862.

[2] Arr. Cons. d'Et. du 10 février 1865, *Danmartin*. V. les conclusions de M. L'Hopital, commiss. du Gouv.; Lebon, 1865, p. 201.

peuvent prononcer les tribunaux de police est trop faible pour assurer l'exécution de la loi. Au contraire, le Conseil d'État peut, en matière de grande voirie, prononcer une amende de 300 francs, et cette pénalité est suffisante pour prévenir, au moins dans la plupart des cas, les infractions à la loi sur les alignements.

Allumettes chimiques. T. VI, p. 278.

La loi du 2 août 1872 a créé, au profit de l'État, un nouveau monopole; c'est celui qui a pour objet l'achat, la fabrication et la vente des allumettes chimiques dans toute l'étendue du territoire. La loi ne s'est pas bornée à créer le monopole; elle a de plus donné à l'État le choix entre l'exploitation directe en régie et l'exploitation par concession à une compagnie. C'est le dernier système qui a été adopté, et à la suite d'enchères par soumissions cachetées, le monopole a été conféré à une compagnie qui s'est engagée à payer au Trésor une somme de 17 millions par an. Nous sommes ainsi rentrés dans le système qui avait été tant blâmé au dix-huitième siècle, de la *ferme des impôts*.

Amnistie. T. III, p. 60.

Mesure de clémence qui supprime soit l'action publique pour crime, délit ou contravention et, en cas de condamnation, dispense de subir la peine et efface les conséquences civiles de son exécution. Elle peut être générale ou individuelle, mais il faut qu'elle soit accordée par une loi (art. 3, § 2 de la Constitution du 25 février 1875). Quand la peine consiste en une amende, ordinairement la loi d'amnistie dispose que les amendes payées ne seront pas restituées et que les amendes non payées ne seront pas exigées. On décide que si la loi d'amnistie est muette, il n'y a pas lieu à restitution, parce que le produit a été, au moins pour partie, attribué aux communes. Dans l'ancien droit, l'amnistie résultait de l'édit royal dit : *Lettres d'abolition*.

Annonces judiciaires. T. II, p. 133-134. V. *Presse*.

Antichrèse (*Enregistrement*). T. VI, p. 339.

Engagement de biens immeubles dont les fruits sont appliqués d'abord au paiement des intérêts de la créance et, pour l'excédent, à l'extinction du capital. Le tarif est de 2 fr. (ou 2 fr. 50 0/0, avec les décimes) sur un capital, qui est formé par « les prix ou sommes pour lesquels les engagements sont pris » (art. 15, n° 5, de la loi du 22 frimaire an VII). Si la valeur des immeubles n'a pas été prise pour base, c'est que l'antichrèse n'est pas un contrat translatif de pro-

priété, et qu'il est même défendu de convenir qu'à défaut de paiement, le créancier antichrésiste sera propriétaire de l'immeuble (art. 2088 du C. Civ.).

Appel comme d'abus. T. II, p. 219 et suiv.

Recours institué pour assurer la séparation du pouvoir temporel et du pouvoir spirituel et faire cesser les empiètements de l'un sur l'autre. Il fut établi au XIIIe siècle pour réprimer l'extension toujours croissante des juridictions ecclésiastiques ou officialités. Bien que l'appel comme d'abus ait toujours été réciproque, il a surtout été employé contre l'autorité ecclésiastique. Il était, dans l'ancien droit, porté au Parlement et pouvait avoir pour sanction la saisie du temporel ordonnée par la justice. D'après la loi du 18 germinal an X, art. 6, 7 et 8, le recours pour abus est porté au Conseil d'État, et la déclaration d'abus n'est accompagnée d'aucune peine, pas même de la saisie du temporel. Aussi a-t-elle été appelée : *Inane fulmen*. C'est une espèce de blâme disciplinaire que le Conseil d'État est appelé à prononcer en cas d'usurpation du pouvoir spirituel sur le pouvoir temporel ou *vice versâ*.

Il faut, pour qu'il y ait lieu à recours : 1° que ce fait rentre dans l'un des cas prévus par la loi (art. 6 de la loi du 18 germinal an X ; V. *Abus*, *Cas d'abus*) ; 2° que le fait ait été commis dans l'exercice des fonctions ecclésiastiques, tels qu'un mandement épiscopal, une prédication, les offices religieux ; 3° qu'il ait été formé par la *partie intéressée*, ou à son défaut, par le *préfet*.

L'appel comme d'abus est introduit au Conseil d'État par un mémoire au ministre des Cultes qui le transmet au secrétariat, avec son avis, après avoir fait procéder à l'instruction de l'affaire. Le ministre peut, avant la transmission, essayer de concilier les parties, par exemple en obtenant la rétractation des injures par la même voie qui a servi à commettre le délit. L'affaire est examinée par la section de l'Intérieur, des Cultes et de l'Instruction publique. Le projet de décret est arrêté en séance générale, et présenté à la signature du Président de la République par le ministre des Cultes. Comme c'est un acte de juridiction, il est de règle, dans la pratique, que le Président de la République ne modifie pas la décision proposée par le Conseil d'État. Cependant, en droit strict, le Président pourrait modifier la décision du Conseil d'État ; car il ne s'agit pas d'une matière contentieuse et le Conseil d'État n'a que des attributions consultatives, sauf pour les affaires qui sont examinées par la section du Contentieux.

Armée. T. IV, p. 230.

L'armée se recrute de deux manières : 1° par le recrutement obligatoire; 2° par l'enrôlement volontaire. Le service avait autrefois une longue durée, puisqu'il durait sept années. Mais après la guerre Franco-Allemande, la pensée vint à tous de réduire le service et de le généraliser. Les gros bataillons venaient de l'emporter, et il fallait se mettre en mesure de leur résister. C'est dans cette pensée qu'a été faite la loi du 27 juillet 1872, dont les traits principaux peuvent être ainsi résumés : 1° service obligatoire pour tous les citoyens; 2° fixation à cinq années de la durée du service dans l'armée active; 3° recrutement par tirage au sort de l'armée active; 4° réduction à un an, dans l'intérêt des carrières civiles, pour ceux qui contractent l'engagement conditionnel d'un an; 5° création de l'armée territoriale; 6° suppression du remplacement.

Tous les conscrits de l'année sont examinés par le conseil de recrutement, et ceux qui sont valides sont mis à la disposition du ministre qui les appelle, suivant les besoins du service, en suivant l'ordre des numéros. Les conscrits dont le ministre n'a pas besoin sont renvoyés dans leurs foyers après une année de service; mais ils sont toujours, bien que dans leurs foyers, à la disposition du ministre. Les bons numéros ne sont pas libérés du service militaire; la libération ne résulte plus aujourd'hui que de la limite d'âge. Au contraire, d'après la loi antérieure à celle de 1872, les numéros qui n'étaient pas appelés pour parfaire le contingent étaient libérés irrévocablement et n'auraient pu être appelés qu'en vertu de quelque loi nouvelle édictant des mesures exceptionnelles.

Le service dans l'armée active est de cinq années. La réserve de l'armée active est composée de quatre classes qui ont précédé les cinq classes actuellement sous les drapeaux dans l'armée active. Le service dans la réserve de l'armée active est de quatre ans. La durée du service dans l'armée territoriale est de cinq ans et dans la réserve de l'armée territoriale de six années. La totalité des années de service est donc de vingt ans, et la libération du service militaire n'est définitive qu'à l'âge de quarante ans.

Entre l'armée active et l'armée territoriale, il y a cette différence que l'armée territoriale est formée par régions et ne se compose que d'hommes domiciliés dans la région, tandis que pour l'armée active la formation des régiments est faite avec des hommes de toute provenance. Le système régional n'a donc pas été adopté pour l'armée active, et cependant, en cas de mobilisation,

les réservistes doivent aller rejoindre le corps le plus proche de leur domicile, au lieu de se mettre à la recherche du corps auquel ils appartiennent. Ce corps est peut-être fort loin, et il faudrait, pour le rejoindre, perdre un temps précieux à courir loin du théâtre des événements. C'est ce qui arriva en 1870; car on vit des soldats aller en Algérie rejoindre leurs dépôts, pendant que le corps était dirigé sur le Rhin.

Armée (Organisation de l'). T. IV, p. 332.

Loi du 24 juillet 1873 relative à la répartition des forces sur le territoire et loi du 20 mars 1880 relative à la formation de l'état-major.

La France est partagée en régions, au nombre de 18, et chaque région est occupée par un corps d'armée. Le corps d'armée se compose de deux divisions d'infanterie, d'une brigade de cavalerie, d'une brigade d'artillerie, d'un bataillon du génie, d'un escadron du train des équipages militaires ainsi que des états-majors et des différents services. — Un 19e corps d'armée est affecté à l'Algérie.

L'état-major est divisé en deux parties : 1° la partie active marchant avec les troupes en cas de mobilisation; 2° la section territoriale attachée à la région d'une manière permanente, chargée d'assurer en tout temps le fonctionnement du recrutement, des hôpitaux, de la remonte et, en général, de tous les services territoriaux. Les états-majors de l'artillerie, du génie et les divers services administratifs sont également divisés en partie active et partie territoriale.

Le service d'état-major n'est plus fait par un corps spécial, mais par des officiers appartenant aux diverses armes qui ne cessent pas de faire partie de leurs corps respectifs et sont employés temporairement au service du commandement. En temps de paix, le service d'état-major ne peut pas durer plus de quatre années. Peuvent être appelés à faire ce service les officiers qui ont obtenu un brevet spécial. Sur le pied de paix, le nombre des officiers d'état-major ne doit pas dépasser 300, savoir : 25 colonels; 35 lieutenants-colonels; 100 chefs d'escadrons; 140 capitaines. Ces officiers « seront placés hors cadre, continueront d'appartenir à leur armée respective et d'y concourir pour l'avancement. »

Dans chaque région, le commandement appartient à un général qui a sous son autorité les forces de l'armée active, de la réserve, de l'armée territoriale et de tous les services et établissements militaires qui sont exclusivement affectés à ces forces. Mais il n'a qu'un droit de surveillance sur les établissements spéciaux destinés à as-

surer la défense générale du pays ou à pourvoir aux services généraux des armées. Ces établissements continuent à être en relation directe avec le ministre de la Guerre.

Les généraux commandants de corps d'armée ne doivent, en temps de paix, pas conserver leurs fonctions plus de trois années, à moins qu'à « l'expiration de ce délai le général ne soit maintenu par décret rendu en conseil des ministres. » Le changement est donc la règle suivant l'esprit de la loi, le maintien n'est que l'exception. La pratique ne s'est pas toujours conformée à l'esprit de la loi.

L'armée active a été organisée d'après deux principes. Pour l'armée active, les corps sont composés d'hommes de toutes provenances. Pour l'armée territoriale, les corps sont composés des hommes domiciliés dans la région. En cas de mobilisation, les effectifs des divers corps de troupes et des divers services qui entrent dans la composition de chaque corps d'armée sont complétés avec les militaires de la disponibilité et de la réserve domiciliés dans la région, et, en cas d'insuffisance, avec les militaires de la disponibilité et de la réserve domiciliés dans les régions voisines (loi du 24 juillet 1873, art. 11).

En temps de guerre, les corps d'armée peuvent être réunis en armées plus ou moins nombreuses, suivant les besoins de l'attaque ou de la défense; mais en temps de paix, chaque corps d'armée est séparé et on ne les réunit en armée que temporairement; la réunion en armée n'a pas lieu à l'état permanent.

Les hommes appartenant à des services régulièrement organisés en temps de paix peuvent, en temps de guerre, être formés en corps spéciaux destinés à servir soit avec l'armée active, soit avec l'armée territoriale. — La formation de ces corps spéciaux est autorisée par décret. — Ces corps spéciaux devront être traités par l'armée comme des belligérants; mais ils n'auraient pas droit à ce traitement s'ils n'avaient pas été autorisés par décret ou s'ils n'avaient pas été formés avec des éléments empruntés à des services régulièrement organisés (loi du 24 juillet 1873, art. 8).

Arrêté de compte (*Enregistrement*). T. VI, p. 345.

Les arrêtés de compte rendent exigible le droit de 1 0/0 (1,25 avec les décimes) pour toutes les sommes portées au reliquat, soit contre le rendant-compte soit contre l'ayant-compte. S'il y a balance exacte, il n'est dû qu'un droit fixe.

Arrondissement. T. III, p. 401.

L'arrondissement est une division administrative; c'est une ligne

qui limite la compétence des autorités; ce n'est pas une personne morale capable d'acquérir et d'aliéner. Cette question avait d'abord fait doute à cause des termes du décret du 9 avril 1811 portant abandon aux *arrondissements des hôtels des sous-préfectures*. Mais il fut reconnu dans la discussion de la loi du 10 mai 1838 que l'arrondissement n'était qu'une division administrative. On ne peut donc pas faire une donation ou un legs à l'arrondissement; il faudrait donner au département, à la condition d'en faire profiter spécialement l'arrondissement.

Arrondissement (Conseil d'). T. III, p. 409.

Le conseil d'arrondissement est composé de membres élus en nombre égal à celui des cantons, sans que le nombre des conseillers puisse descendre au-dessous de neuf. En conséquence, lorsque, dans l'arrondissement il y a moins de neuf cantons, les plus peuplés sont appelés à nommer deux ou même trois conseillers au scrutin de liste. Ces cantons sont désignés par décret (art. 21 de la loi du 22 juin 1833). Les conseillers sont nommés par les électeurs portés sur la liste électorale qui est unique depuis la loi municipale du 5 avril 1884. Les conditions d'éligibilité au conseil d'arrondissement sont les mêmes que pour le conseil général, sauf quelques différences de petite importance. Ainsi pour être éligible, il faut être domicilié dans l'arrondissement ou y payer une contribution directe. Le nombre des conseillers non domiciliés n'est pas, comme il l'est pour le conseil général, limité au quart des membres. L'article 14 du décret du 3 juillet 1848 qui établit cette restriction, ne l'applique textuellement qu'aux conseils généraux et ne contient aucune disposition semblable en ce qui concerne les conseils d'arrondissement.

Si le même candidat a été élu dans plusieurs cantons, il doit déclarer son option au préfet dans le mois qui suit l'élection, et faute d'option dans ce délai, le préfet, en séance publique du conseil de préfecture, tire au sort le canton qui sera représenté. On procéderait de même, si la même personne avait été élue membre d'un conseil général et d'un ou plusieurs conseils d'arrondissement (art. 10 et 26 de la loi du 22 juin 1833).

Les incapacités et les incompatibilités sont réglées par l'article 5 de la loi du 22 juin 1833 auquel renvoie le décret du 3 juillet 1848, article 14.

Les réclamations contre les élections du conseil d'arrondissement sont portées au conseil de préfecture et, en appel, au Conseil d'État (art. 50 à 54 de la loi du 22 juin 1833). Le conseil de préfecture

doit statuer dans le mois; s'il statuait après l'expiration de ce délai, il y aurait excès de pouvoir. Après l'expiration du mois sans décision par le conseil de préfecture, l'appel peut être porté au Conseil d'État comme s'il y avait rejet, dans le délai de trois mois à partir de l'expiration du mois dans lequel le conseil de préfecture aurait dû prononcer. Si le conseil de préfecture avait jugé dans le délai, les trois mois pour appeler au Conseil d'État courraient de la notification de l'arrêté.

La réclamation peut être faite par tout *membre de l'assemblée électorale*. Il a été décidé que ces mots employés par la loi du 22 juin 1833 sont synonymes de *tout électeur*. La demande en nullité pourrait donc être faite même par un électeur qui se serait abstenu. Si la demande est fondée sur l'incapacité légale du candidat élu, la question est jugée par les tribunaux. Est-ce à dire que la nullité de l'élection pourra être prononcée par les tribunaux et que l'action sera portée devant le juge de droit commun comme action principale? Ce serait contraire à la séparation des pouvoirs judiciaire et administratif. L'action doit toujours être portée *principaliter* devant le conseil de préfecture et, en appel, au Conseil d'État qui peuvent seuls prononcer la nullité de l'élection. Mais s'il y a contestation sur la capacité légale de l'élu et que la question appartienne à la compétence judiciaire, le conseil de préfecture surseoit à statuer jusqu'à ce que le tribunal ait statué.

Les conseils d'arrondissement sont nommés pour six ans et renouvelables par moitié tous les trois ans. Un tirage au sort divise, après la première élection, les conseillers en deux séries et détermine quelle est celle qui sera, la première, soumise à réélection. Les élections se succèdent ensuite de manière que chaque conseiller demeure en fonctions pendant six ans (art. 25 de la loi du 22 juin 1833).

Un conseil d'arrondissement peut être dissous par décret. Il doit être procédé à la réélection avant la tenue de la session ordinaire et au plus tard dans les trois mois à partir du décret de dissolution (art. 9 et 26 de la loi du 22 juin 1833). En cas de vacance partielle pour décès, démission, option, perte de droits civils ou politiques, il doit être procédé à une élection nouvelle dans les deux mois (art. 11 et 26 de la loi du 22 juin 1833).

Le conseil d'arrondissement ne peut se réunir que sur la convocation du préfet en vertu d'un décret qui fixe l'époque de la session. Les président, vice-président et secrétaire qui, d'après la loi

du 22 juin 1833, étaient nommés par le préfet, sont aujourd'hui élus par le conseil (décret du 22 juillet 1870, art. 1).

Le conseil d'arrondissement tient, chaque année, une session ordinaire qui se divise en deux parties. La première partie précède la session d'août du conseil général, tandis que la deuxième partie vient après cette session. Cette division de la session ordinaire était indispensable pour la répartition des impôts directs entre les communes de l'arrondissement. Le conseil d'arrondissement en effet, a besoin de se réunir avant le conseil général pour exprimer s'il y a lieu, ses réclamations ou doléances contre la répartition entre les arrondissements telle qu'elle a été faite jusqu'à présent. Il faut aussi qu'il donne son avis sur les réclamations des communes qui se prétendent surtaxées et qui appellent au conseil général de la répartition telle qu'elle a été faite antérieurement par le conseil d'arrondissement. Quand le conseil général s'est prononcé sur les doléances des conseils d'arrondissement et des conseils municipaux, il faut que le conseil d'arrondissement se réunisse pour faire la répartition en tenant compte des décisions du conseil général, et c'est ce qu'il fait dans la deuxième partie de sa session ordinaire.

Le conseil d'arrondissement peut être convoqué en *session extraordinaire* en vertu d'un décret spécial. Le conseil ne peut dans les sessions extraordinaires délibérer que sur l'objet pour lequel il a été expressément convoqué.

Sauf la répartition des impôts entre les communes, le conseil d'arrondissement ne prend que des délibérations consultatives. Les avis qu'il émet sont ou *spontanés* ou *demandés*. L'article 42 de la loi du 10 mai 1838 énumère les objets sur lesquels le conseil d'arrondissement peut spontanément émettre des avis. Quant aux avis provoqués, il faut distinguer le cas où ils doivent être demandés d'avec ceux où ils peuvent être demandés. L'article 41 de la loi du 10 mai 1838 énumère le cas où l'avis doit être demandé à peine, en cas d'omission, *d'excès de pouvoir*. Que l'avis soit obligatoire ou facultatif, le préfet n'est pas tenu de s'y conformer. Il peut être obligé de le demander comme garantie de forme, mais jamais de le suivre au fond.

Le conseil d'arrondissement peut aussi émettre des vœux, et la loi lui interdit les vœux politiques. Quelle différence y a-t-il entre les *avis spontanés* dont nous avons parlé et les *vœux?* Les avis spontanés ne peuvent être émis que sur les objets énumérés limitative-

ment par l'article 42 de la loi du 10 mai 1838, tandis que les vœux peuvent porter sur tout ce qui intéresse l'arrondissement et sur l'état des services publics dans l'arrondissement. D'un autre côté, les avis, même spontanés, sont transmis au préfet par le sous-préfet; les vœux sont envoyés directement au préfet par le président du conseil d'arrondissement.

Assistance publique. T. I, p. 120.

L'assistance publique a été attaquée, dans son principe, par des objections tirées de ses effets; elle fait, dit-on, plus de malheureux qu'elle n'en peut secourir, parce qu'elle inspire une fausse sécurité et développe les habitudes d'imprévoyance. Cette objection pourrait être faite aussi à la charité privée; car si elle était aussi étendue et permanente que l'assistance publique, elle aurait le même effet.

Il est certain que si le droit à l'assistance était reconnu, il en résulterait pour le pauvre une fausse sécurité, mère de l'imprévoyance. C'est ce qui est arrivé en Angleterre où il a fallu corriger les effets de la taxe des pauvres par la dureté de la vie dans les *Workshouse*. Mais au lieu de considérer l'assistance publique comme un droit pour l'assisté, il faut la considérer comme un devoir pour l'État, devoir proportionné à ses ressources et qui ne peut pas être toujours rempli dans la même mesure. Ainsi comprise, l'assistance publique ne donne pas aux malheureux une certitude qui les dispense de prendre des précautions pour les mauvais jours.

Il y a d'ailleurs des maux auxquels la prévoyance ne peut rien, des misères fatales pour lesquelles l'assistance publique est indispensable et ne donne prise à aucune objection. (V. T. V, *Établissements de bienfaisance*.)

Association (Droit d'). T. II, p. 420.

Les associations sont toujours régies par le Code pénal (art. 292-294) et par la loi du 10 avril 1834. Nulle association *de plus de vingt personnes* ne pourra se former qu'avec l'autorisation du Gouvernement et aux conditions qu'il déterminera. Dans le nombre de personnes fixé par la loi ne sont pas comprises celles qui sont domiciliées dans la maison où se tient l'association. D'après la loi du 10 avril 1834, les articles du Code pénal sont applicables aux associations de plus de vingt personnes, alors même qu'elles sont divisées en fractions d'un nombre inférieur, lorsque l'ensemble excède ce chiffre.

On s'est demandé si les religieux d'une congrégation non autorisée doivent être comptés comme *personnes domiciliées*? Il est re-

connu que les membres d'une congrégation non autorisée ne tombent pas sous le coup des articles 291-294 du Code pénal et qu'ils ne pourraient pas être condamnés aux peines prononcées par ces articles. Mais la congrégation n'étant pas autorisée, le Gouvernement aurait le droit d'en prononcer la dissolution. (Loi du 18 germinal an X, art. 11; décret du 3 messidor an XII et décret du 29 mars 1880.) V. le mot *Syndicats professionnels*.

Associations syndicales. T. V, p. 267.

On entend par associations syndicales des réunions de propriétaires qui contribuent à des travaux, faits dans leur intérêt commun, et ordinairement en proportion de la part d'utilité que chacun d'eux en retire. Les associations sont de deux espèces : 1° *libres;* elles ne peuvent être formées que du consentement unanime des parties intéressées; 2° *autorisées* par le préfet, à certaines conditions, avec des formalités préalables et une majorité déterminée (loi du 21 juin 1865). Libres ou autorisées, elles ont la qualité de personnes morales; elles peuvent acquérir, même par expropriation pour cause d'utilité publique dans certains cas; vendre, emprunter et hypothéquer (art. 3 de la loi du 21 juin 1865). Elles peuvent aussi ester en justice par leurs syndics, droit qui n'était pas reconnu par la jurisprudence aux associations syndicales libres avant la loi du 21 juin 1865[1].

Assurances (*Enregistrement*). T. VI, p. 363.

Les actes et contrats d'assurance sont imposés à 1 fr. 0/0 (1 fr. 25 avec les décimes) sur le montant des primes. Cette taxe est réduite de moitié en temps de guerre (loi du 28 avril 1816, art. 51). Le droit a été modifié pour les assurances maritimes et les assurances contre l'incendie. D'après la loi du 23 août 1871, art. 6, le droit est 1° pour les assurances maritimes, de 0 fr. 50 0/0 (0 fr. 67 1/2 avec les décimes) sur le montant des primes; 2° pour les assurances contre les incendies le droit est de 8 0/0 annuellement du montant des primes et accessoires; 3° pour les assurances mutuelles, de 8 0/0 des cotisations ou contributions.

Atermoiements (*Enregistrement*). T. VI, p. 367.

L'atermoiement est un délai accordé au débiteur dans la gêne; il ne contient pas de nouvelle obligation puisqu'il se borne à différer l'exécution d'une obligation. Il n'aurait dû être imposé qu'au droit

[1] Il faut : 1° qu'il s'agisse de travaux indiqués aux nos 1, 2, 3, 4 et 5 de l'article 1er de la loi du 21 juin 1865; 2° que le projet ait été voté par la majorité des intéressés représentant les deux tiers de la superficie ou par la moitié des intéressés représentant au moins la moitié de la superficie (art. 12).

fixe. La loi l'a soumis au droit proportionnel réduit, de 0 fr. 50 0/0 (0 fr. 67 1/2 avec les décimes).

Attroupements. T. II, p. 428.

Réunions sur la voie publique. La loi du 7 juin 1848 distingue : 1° les attroupements armés et 2° les attroupements non armés. Il est armé lorsque plusieurs personnes sont porteurs d'armes apparentes ou lorsqu'une seule personne, porteur d'armes apparentes, n'est pas immédiatement expulsée par ceux qui font partie de l'attroupement. Les attroupements armés sont *défendus* et doivent être dispersés par la force publique. Les attroupements non armés peuvent être dispersés s'ils mettent en péril la tranquillité publique ou seulement s'ils gênent la circulation.

Lorsqu'un attroupement se forme sur la voie publique le maire, à son défaut l'adjoint, le commissaire de police ou tout autre dépositaire de l'autorité publique se transporte sur les lieux. Un roulement de tambour annoncera l'arrivée du magistrat. Si l'attroupement est armé, il sera dispersé par la force après *deux* sommations; s'il n'est pas armé, après *trois* sommations.

Autorisation de plaider. T. V, p. 286.

Nous avons, sous différents mots, dit comment les personnes morales sont représentées dans les contrats et les procès, et cité des dispositions qui obligent le plus grand nombre des établissements publics à se pourvoir de l'autorisation du conseil de préfecture pour ester en justice. Nous chercherons ici à réunir les dispositions éparses que nous avons relevées. Prenons pour type l'autorisation de plaider des communes, la matière en ce qui les concerne ayant été traitée complètement par la loi du 18 juillet 1837, article 49 et suivants (articles 121 à 131 de la loi du 5 avril 1884). La comparaison des autres dispositions avec celles de la loi municipale nous montrera les différences et les ressemblances des divers établissements publics, sous le rapport spécial de l'autorisation de plaider.

Les articles 49 et suivants de la loi du 18 juillet 1837 considèrent successivement la commune comme demanderesse et comme défenderesse.

Nulle commune ne peut introduire une action en justice sans être autorisée par le conseil de préfecture. Du mot *introduire* qu'emploie l'article 49, il résulte que la nécessité de l'autorisation du conseil de préfecture ne s'applique qu'aux actions introductives et non aux demandes incidentes, ni aux demandes reconventionnelles lors-

qu'elles servent de défense à l'action principale, ni à l'appel incident[1], qui n'est, après tout, qu'une manière de se défendre contre l'appel principal (art. 122 de la loi du 5 avril 1884).

Ces propositions sont encore admises, bien que le mot *introduire* ne se trouve pas dans l'article 121 de la nouvelle loi municipale, où il est remplacé par les termes plus généraux de « ester en justice. » Mais ce changement n'a pas été fait en vue de contredire la jurisprudence sur les actions incidentes ou reconventionnelles.

D'un autre côté, les termes dont se sert cet article sont généraux, et, comme ils ne distinguent pas entre les diverses espèces d'action, l'autorisation est exigée tant pour les actions réelles que pour les actions personnelles. Il faut d'ailleurs que l'autorisation soit préalable, et la demande qui serait formée par la commune non autorisée serait rejetée comme introduite par un incapable (art. 54, § 1, de la loi du 18 juillet 1837, et 121, § 1, de la loi du 5 avril 1884).

Cependant l'art. 55 de la loi du 18 juillet 1837 (art. 122 de la loi du 5 avril 1884) permet au maire de faire, sans autorisation, les actes conservatoires et d'intenter les actions possessoires. Or, parmi les actes conservatoires, se trouve au premier rang l'action en justice intentée pour interrompre la prescription. Il peut arriver, en effet, que la prescription soit très avancée, et qu'il y ait urgence à conserver le droit de la commune. Le maire qui agit conservatoirement doit, avant le jugement, représenter l'autorisation du conseil de préfecture, et, en pratique, le tribunal fixe un délai dans lequel le maire devra se pourvoir de l'autorisation voulue, délai passé lequel il sera statué sur la recevabilité de la demande. En d'autres termes, s'il y a urgence, le maire, qui agit conservatoirement, est dispensé de l'*autorisation préalable*, mais non de l'autorisation elle-même. Il en est autrement de la seconde exception que consacre l'art. 55 de la loi du 18 juillet 1837 en matière d'actions possessoires. La dispense est absolue, car l'article met sur la même ligne les actions possessoires et tous les autres actes conservatoires. L'action en justice est régie par l'art. 49, et, en cas d'urgence, elle n'est dispensée que de la nécessité d'obtenir *préalablement* l'au-

[1] La jurisprudence est fixée dans ce sens : C. cass., 7 juillet 1846, 5 juillet 1847, 12 décembre 1853, 24 décembre 1855, 2 juillet 1862. — On peut cependant citer en sens contraire deux arrêts, l'un de Limoges, 24 février 1842, et l'autre de Dijon, du 17 novembre 1843.

Sur les demandes incidentes, voir C. cass., 17 novembre 1824, 7 janvier 1825, 14 mai. — Reverchon, *Autorisation de plaider*, 2e édit., p. 27, n° 10.

torisation Quant aux actes interruptifs extrajudiciaires, tels que le commandement et la saisie (2244 C. civ.), il peuvent être faits sans que l'autorisation du conseil de préfecture doive être représentée à une époque quelconque. Il en est de même de l'action possessoire que l'art. 55 assimile aux actes conservatoires.

La généralité des termes de l'art. 49 (art. 121 de la nouvelle loi) nous conduit à conclure que l'autorisation est exigée pour introduire une action devant toutes les juridictions, les tribunaux civils, les tribunaux de commerce et les justices de paix. En ce qui concerne les juges de paix, l'argument est corroboré par l'art. 55. Comme il n'excepte que les actions possessoires, les autres actions ne sont pas dispensées : *qui dicit de uno negat de altero*[1].

Au reste, l'art. 49 est placé sous la rubrique des *Actions judiciaires* et ne parle que de l'autorisation exigée pour introduire *une action en justice*. Aussi les actions devant les juridictions administratives ne sont-elles pas soumises à cette formalité, et le maire peut notamment plaider devant le conseil de préfecture ou le Conseil d'État sans se faire autoriser[2].

Lorsque la commune a été autorisée à introduire une action, elle ne peut pas se pourvoir devant un autre degré de juridiction, sans obtenir une nouvelle permission. Quoique la Cour de cassation ne soit pas un troisième degré de juridiction, une autorisation nouvelle serait nécessaire pour se pourvoir en cassation : car, au point de vue qui a fait créer cette formalité, il est évident que la Cour de cassation est un nouveau degré de juridiction. Que veut-on éviter, en effet? Que la commune ne fasse des procès téméraires et ne s'expose à payer des frais de justice. Or, les dépens en Cour de cassation sont relativement élevés, et il serait bien extraordinaire que la commune pût se pourvoir devant la Cour suprême sans autorisation du conseil de préfecture, tandis qu'elle ne pourrait pas agir sans cette formalité devant un juge de paix ou un tribunal de

[1] L'autorisation est exigée dans le cas prévu par l'art. 15 de la loi du 21 mai 1836 (avis du comité de législation, du 19 mars 1840). — De la généralité des termes de l'article, la jurisprudence et la doctrine ont tiré la conséquence que l'autorisation était nécessaire, même pour les actions à intenter devant les tribunaux de justice répressive. — V. en ce sens arr. de la cour de Douai, du 10 juillet 1860. — Reverchon, *Autorisation de plaider*, p. 56; Serrigny, t. I, n° 408, p. 530, et Trolley, t. IV, n° 1872.

[2] Edit d'août 1764, art. 44. — Arr. du Cons. d'Et. des 16 février 1821, *commune d'Evry;* 16 janvier 1828, *commune d'Etrechy;* 8 avril 1840, *Recordere;* 16 janvier 1844, *ville de Rouen.*

commerce, c'est-à-dire devant des juridictions où la procédure est moins coûteuse. D'après l'art. 122, § 2, de la loi du 5 avril 1884, le maire pourrait même interjeter appel ou se pourvoir en cassation sans l'autorisation du conseil de préfecture, mais cette autorisation serait nécessaire pour suivre sur l'appel ou le pourvoi. La loi nouvelle a tranché cette question autrefois controversée et a considéré l'appel et le pourvoi comme des actes conservatoires.

Si le conseil de préfecture refuse d'autoriser la commune, le maire a le droit de se pourvoir en autorisation devant le Conseil d'État. Le Conseil d'État *juge administrativement* le recours, ce qui signifie que le ministère des avocats au Conseil d'État n'est pas exigé et que le pourvoi est examiné par une autre section que la section du Contentieux. Ces affaires, en effet, sont soumises à la section de l'Intérieur, de la Justice, de l'Instruction publique, des Cultes et des Beaux-Arts. Le pourvoi doit être formé dans le délai de deux mois, à partir de la notification de l'arrêt du conseil de préfecture (art. 126, § 2, de la loi du 5 avril 1884) et le Conseil d'État doit statuer dans les deux mois à partir de l'enregistrement au secrétariat du Conseil (art. 126, § *ult.*). Si le conseil de préfecture et le Conseil d'État ne prononcent pas dans les délais qui sont fixés par la loi, la commune est autorisée à plaider par suite de l'expiration des délais (art. 123, § 3, de la loi du 5 avril 1884).

Les actions en justice appartiennent à la catégorie des matières sur lesquelles le conseil municipal est appelé à délibérer. Sa délibération constitue une initiative indispensable. Si le maire, contrairement à la majorité du conseil municipal, obtenait l'autorisation du conseil de préfecture et agissait en justice, l'action ne serait pas régulièrement introduite; car, n'étant que le pouvoir exécutif du conseil municipal, il ne peut pas agir contrairement à la majorité de ce conseil. Par conséquent, le conseil de préfecture, toutes les fois que l'autorisation lui est demandée par le maire, contrairement à l'opinion de la majorité du conseil municipal, doit repousser la demande d'autorisation, et si, par erreur, l'autorisation était accordée, le tribunal devrait d'office rejeter la demande du maire, alors même que le défendeur ne conclurait pas au rejet[1].

Il est tellement vrai que le maire est chargé d'exécuter les

[1] Cons. d'Ét., 9 juin 1830, *commune de Beaufort*; 9 mars 1832, *commune de Curlu*. — Décision ministérielle du 29 janvier 1839. Reverchon, *Autorisation de plaider*, 2e édit., p. 85 et suiv.

ordres du conseil municipal, que la délibération de ce dernier est toujours indispensable, même dans les cas où l'autorisation du conseil de préfecture n'est pas exigée. Ainsi, devant les juridictions administratives, le maire ne peut agir qu'en vertu d'une délibération du conseil municipal[1]. D'un autre côté, lorsque le maire agit au possessoire ou fait acte conservatoire, il ne peut pas à la vérité, à cause de l'urgence, être forcé à se pourvoir de l'autorisation du conseil municipal avant d'agir; mais il doit obtenir cette délibération avant la fin de l'instance, parce qu'il ne peut intenter un procès qu'avec le consentement de la commune, c'est-à-dire du conseil municipal.

Lorsque le conseil municipal refuse de plaider, tout contribuable inscrit aux rôles de la commune a le droit d'exercer l'action à ses frais et risques[2]. Mais la loi l'astreint à demander l'autorisation du conseil de préfecture, quoiqu'il s'engage à supporter les dépens en cas de perte du procès. Comment expliquer la disposition qui exige cette formalité? Lorsque le contribuable agit pour la commune, celle-ci est mise en cause, et le jugement qui est rendu a l'autorité de la chose jugée, tant à l'égard de la commune qu'envers le contribuable partie au procès. Or, il pourrait se faire que l'action fût prématurée et que le conseil municipal eût refusé d'agir, parce qu'il y avait avantage à attendre que les preuves complètes fussent réunies. Il ne faut pas qu'un contribuable, par une demande intempestive, compromette les chances qu'aurait la commune de triompher si le procès était fait à propos. Le conseil municipal, en refusant d'agir, n'a peut-être fait aucune attention à la question des frais et n'a voulu qu'ajourner l'action à un moment plus favorable. Peut-il dépendre du premier contribuable venu de déranger ce calcul de prudence? C'est pour ce motif que le contribuable est obligé de se pourvoir de l'autorisation du conseil de préfecture comme la commune elle-même[3].

[1] V. arr. Cons. d'État du 10 février 1865, *ville de Nantes*, et Cour de cass., 2 mars 1880. La délibération prise postérieurement couvre la nullité qui n'avait pas été demandée.

[2] Cabantous, *Répétitions écrites*, p. 533, décide que le contribuable ne peut se substituer à la commune qu'en demandant et non en défendant. La loi ainsi entendue serait bien incohérente, et quoique le § 2 de l'art. 49 de la loi du 18 juillet 1837 ne parle formellement que du contribuable demandeur, l'esprit de la loi veut que le contribuable puisse défendre aux lieu et place de la commune. V. en ce sens Serrigny, t. I, p. 536, n° 417.

[3] L'autorisation est-elle nécessaire au contribuable même pour agir devant les tri-

Le contribuable qui agit pour la commune est-il obligé d'obtenir une nouvelle autorisation du conseil de préfecture à l'effet de se pourvoir devant un autre degré de juridiction? Nous ne le pensons pas. La question d'opportunité a été tranchée par l'autorisation qu'a donnée le conseil de préfecture pour agir en première instance. Le recours à une juridiction supérieure n'aurait donc que l'inconvénient de donner lieu à de nouveaux frais, mais les frais sont à la charge du contribuable. Au reste, le texte de l'art. 49 (art. 123 de la nouvelle loi) est d'accord avec ces considérations. Il ne répète pas, pour le contribuable qui agit au nom de la commune, la nécessité d'obtenir une autorisation nouvelle à chaque degré de juridiction, de sorte que ce renouvellement d'autorisation est, par le texte comme par la raison de la loi, spécial à l'action qu'intente le maire au nom de la commune[1].

Supposons maintenant que la commune soit défenderesse. L'art. 51 de loi du 18 juillet 1837 (art. 124 de la loi du 5 avril 1884) oblige tout demandeur, qui veut agir en justice contre une commune, à remettre au préfet un mémoire exposant les motifs de la réclamation. Comme ce mémoire a pour effet d'interrompre la prescription, le demandeur a le plus grand intérêt à fixer l'époque où il a été remis. Aussi peut-il exiger qu'il lui soit délivré un récépissé. Le préfet transmet le mémoire au conseil municipal avec invitation à se réunir en session extraordinaire pour en délibérer. La délibération du conseil municipal sera transmise au conseil de préfecture, qui décidera si la commune sera autorisée à ester en justice (art. 125). Le conseil de préfecture doit statuer dans les deux mois, à partir de la date du récépissé qui a été délivré au demandeur lors de la remise du mémoire. Après les deux mois, si le conseil de préfecture n'a pas statué, son silence vaut autorisation implicite pour la commune d'ester en justice. Si le conseil refuse l'autorisation de plaider, le maire

bunaux administratifs? Il pourrait y avoir danger pour les intérêts de la commune à faire juger la question prématurément, et ce motif a décidé plusieurs jurisconsultes à soutenir que le contribuable ne pourrait agir qu'avec autorisation devant les juridictions administratives. Cons. d'Ét., 20 avril 1854, *Jean;* 31 mai 1862, *commune de Garons;* Aucoc (*Sections,* n° 265) et Serrigny (t. I, p. 533, n° 413).

[1] La Cour de Metz, 31 mai 1842 (Sir., V., 42, II, 299) et celle d'Orléans (16 août 1844) exigent pour le contribuable, comme pour la commune, le renouvellement de l'autorisation du conseil de préfecture à chaque degré de juridiction. La Cour de cassation, 27 mai 1846, a décidé que le contribuable n'étant pas en tutelle, il n'y a pas lieu à renouveler l'autorisation à chaque degré de juridiction. V. dans le même sens Reverchon, p. 120, et Serrigny, t. I, p. 533, n° 412.

pourra, en vertu d'une délibération du conseil municipal, se pourvoir devant le Conseil d'État, qui jugera la question administrativement. Le Conseil d'État statuera dans les deux mois à partir de l'enregistrement de la demande à son secrétariat (art. 125).

La remise d'un mémoire au préfet est une tentative de conciliation par laquelle le législateur a remplacé la conciliation ordinaire que rend impossible la minorité de la commune (art. 48 et suiv. du Code de procéd. civ.). Averti par ce mémoire, le préfet peut amener le conseil municipal à faire un arrangement qui préviendra le procès. Comme cette formalité est imposée au demandeur dans l'intérêt de son adversaire, il ne faut pas qu'elle nuise à la partie. C'est pour cela que, d'après l'art. 51 (art. 124, § 3, de la loi du 5 avril 1884), elle *interrompt la prescription et toutes déchéances*. La loi n'ajoutait pas que cette interruption aurait lieu à la charge par le demandeur d'intenter une action en justice dans un délai déterminé; elle ne reproduisait pas la disposition de l'art. 2245 du Code civil. Cette lacune a été comblée par la loi du 5 avril 1884, art. 124, § 3, qui n'attache l'effet interruptif au dépôt du mémoire qu'à la condition d'être suivi dans les trois mois d'une demande en justice[1].

L'article 124 de la nouvelle loi municipale, pas plus que l'art. 51 de l'ancienne, ne dit que la présentation du mémoire ait pour effet de faire courir les intérêts au profit du créancier. Cependant, comme il serait injuste que la formalité administrative exigée dans l'intérêt de la commune préjudiciât au demandeur, nous pensons que le mémoire ferait courir les intérêts à deux conditions : 1° que le demandeur eût conclu dans le mémoire au paiement des intérêts; 2° que le dépôt du mémoire fût suivi d'une action en justice, de sorte que la remise servît seulement à fixer le point de départ du cours des intérêts. La pensée équitable qui a inspiré l'art. 51 de la loi du 18 juillet 1837 nous conduit à étendre aux intérêts les effets de la remise du mémoire, quoique le législateur n'ait parlé en termes formels que de l'interruption de la prescription et des déchéances[2].

Le demandeur est obligé d'arrêter son action tant que l'autorisation n'a pas été donnée par le conseil de préfecture, ou au moins

[1] L'article 1er du décret du 20 décembre 1855, sur la procédure en matière de propriété domaniale en Algérie, dispose que la remise du mémoire interrompt la prescription « *lorsqu'il aura été, dans les trois mois de la date, suivi d'une assignation en justice.* » Cette disposition a été imitée par la loi municipale.

[2] La Cour de cassation décide que la remise du mémoire ne fait pas courir les in-

jusqu'à l'expiration du délai de deux mois que fixent les art. 121 et 125. Après l'expiration du délai, s'il n'y a pas de décision, la commune est censée avoir été autorisée à ester en justice. Si l'autorisation est refusée, le demandeur poursuit son action contre la commune et la fait condamner par défaut. C'est la seule manière dont elle puisse être condamnée, tant qu'elle n'est pas autorisée à ester en justice. La loi dit en effet formellement, « qu'en aucun cas le maire ne peut défendre à l'action tant qu'il n'y a pas été autorisé » (art. 124 *in fine*). La commune condamnée par défaut ne pourra former opposition que si elle obtient l'autorisation de plaider. Tant qu'elle n'aura pas obtenu cette faculté, elle se trouvera en présence d'un jugement qui la condamne, sans pouvoir le faire réformer.

Nous avons décidé que le consentement de la majorité du conseil municipal est indispensable à la commune demanderesse, et qu'à défaut de délibération approbative, le conseil de préfecture devrait même rejeter comme irrecevable la demande d'autorisation. En serait-il de même si la commune était défenderesse? Le maire pourrait-il se faire autoriser à plaider contrairement à la délibération du conseil municipal? Plusieurs interprètes ont décidé que le maire aurait le droit de défendre avec l'autorisation du conseil de préfecture, en se fondant sur les termes de l'art. 52, qui dit : « *Dans tous les cas*, la délibération du conseil municipal sera trans- « mise au conseil de préfecture, qui décidera si la commune doit « être autorisée à ester en jugement[1]. » Or, disent ces jurisconsultes, il serait bien inutile de faire statuer le conseil de préfecture dans les cas où la majorité du conseil municipal s'est prononcée contre le procès, si l'autorisation de plaider ne pouvait pas être accordée. Tout serait arrêté par le refus du conseil municipal, et il n'y aurait pas à transmettre sa délibération au conseil de préfecture. Cet argument, si faible qu'il soit, ferait aujourd'hui défaut; car ces mots (*dans tous les cas*), ne se retrouvent pas dans l'art. 125, et c'est avec l'intention de prévenir cette controverse qu'ils ont été supprimés.

Lorsque le conseil municipal a été d'avis de plaider et que le conseil de préfecture a donné l'autorisation, que faudrait-il décider si

térêts arr. du 23 décembre 1840. *Ville de Remiremont* et 25 mars 1874 (D. P. 1874, I, 201). — V. *Contrà* Cour de Paris, arr. du 30 avril 1859 (S. D. 1855, I, 625). Dans le sens développé au texte, Foucart, t. II, p. 328, 4e édit. et Chauveau, *Instruction administrative*, 5e édit., t. I, p. 25, n° 41.

[1] V. Serrigny, t. I, p. 556, n° 437. — *Contrà*, Reverchon, p. 90 à 103.

le maire n'agissait pas ou ne défendait pas pour la commune? Nous pensons que, dans ce cas, le préfet aurait le droit de procéder d'office ou par un délégué spécial, conformément à l'art. 85 de la loi du 5 avril 1884 (ancien art. 15 de la loi du 18 juillet 1837). La raison est que le maire manque à son devoir et qu'il néglige de faire un acte qu'il doit faire; car, d'après la loi, il est chargé de représenter la commune, soit en demandant, soit en défendant. Lorsque les conditions d'autorisation ont été remplies, le maire est chargé de faire un acte déterminé qui consiste à représenter la commune en justice.

Le conseil de préfecture, dans les cas que nous venons d'examiner, n'est qu'un tuteur; il ne juge pas, il examine quel est l'intérêt de la commune. Aussi ne pourrait-il pas, après avoir décidé qu'il n'y avait pas lieu à autoriser l'action à cause de l'incompétence des tribunaux ordinaires, retenir l'affaire pour la juger comme affaire de sa propre compétence. Il n'a pas été saisi comme juge, et par conséquent il ne peut pas s'emparer d'une affaire qu'il a connue accidentellement[1].

Les principes de la chose jugée ne s'appliquent pas à l'arrêté du conseil de préfecture, qui donne ou refuse l'autorisation de plaider. Il pourrait donc rétracter sa première décision, et, après avoir refusé, accorder l'autorisation, ou inversement. La même observation s'applique à la décision du Conseil d'État. Il est facile de comprendre, en effet, qu'en présence de nouveaux documents le conseil de préfecture change d'avis, semblable au tuteur qui interroge les chances de son pupille et conforme ses actes à l'appréciation qu'il en fait d'après les circonstances[2]. D'un autre côté, l'autorisation du conseil de préfecture ne faisant aucun grief à l'adversaire, celui-ci ne pourrait pas se pourvoir contre l'arrêté, pas plus que l'adversaire d'un mineur ne pourrait attaquer la délibération d'un conseil de famille autorisant le tuteur à plaider[3].

La commune qui a gagné son procès en première instance n'a

[1] Cons. d'Ét., 15 février 1850, *Molinet;* 3 juillet 1861, *Goja.* — Reverchon, p. 168.

[2] Conseil d'État, 9 février 1833, *commune de Saint-Pierre.* Cependant, si l'instance était engagée, le conseil de préfecture ne pourrait pas, en rétractant l'autorisation, arrêter l'instance. En ce sens, Serrigny, t. I, p. 540, n° 422. La rétractation ne devra être prononcée que sur la production de nouveaux documents. — Ordonn. du 1er juillet 1839, *commune du Bourg-Saint-Léonard.*

[3] Conseil d'État, 22 février 1838, *Serre,* et du 6 décembre 1866, *de Talleyrand-Périgord.*

pas besoin, pour défendre sur l'appel, d'une nouvelle autorisation de plaider. Aucune disposition ne l'exige, et d'ailleurs le succès de première instance établit une présomption en sa faveur.

L'autorisation doit être expresse. Ainsi, le Conseil d'État ou le conseil de préfecture qui auraient été indûment saisis, comme juges administratifs, d'une demande, ne seraient pas censés avoir donné l'autorisation de plaider, parce qu'ils auraient renvoyé la commune à se pourvoir devant les tribunaux. De ce que le conseil de préfecture ou le Conseil d'État, statuant sur la compétence, renvoient la commune devant l'autorité judiciaire, il ne faut pas conclure que la commune est autorisée à ester en justice; car ce renvoi signifie seulement que l'autorité administrative est incompétente. D'ailleurs, pour statuer sur l'autorisation de plaider, il faut que le conseil de préfecture ou le Conseil d'État examine au fond les chances du procès, et c'est ce qui n'a pas lieu lorsqu'il se déclare incompétent.

La commune demanderesse ne peut se désister de sa demande qu'en vertu d'une délibération du conseil municipal et d'une nouvelle autorisation du conseil de préfecture. De même, si elle avait été autorisée à défendre, elle ne pourrait acquiescer qu'en vertu d'une délibération du conseil municipal avec autorisation du conseil de préfecture. Ces deux formalités sont essentielles toutes les fois qu'au lieu de suivre le cours naturel de l'instance, il s'agit de changer la position de la commune devant la justice. Il ne faut pas décider, avec un jurisconsulte distingué, que, pour se désister ou acquiescer, il y a lieu de suivre les formalités de transaction. Entre la transaction et le désistement., la différence est profonde; car, dans la transaction, chaque partie abandonne une partie de ses prétentions pour éteindre un procès, tandis que, dans le désistement ou l'acquiescement, une des parties reconnaît que sa prétention est mal fondée. Le désistement ou l'acquiescement sont des événements judiciaires, et, pour les accomplir, il n'y a pas lieu d'exiger plus de formalités que pour l'instance elle-même. Mais, comme ils ont pour effet de changer les conditions premières de l'instance, il faut, pour leur validité, faire prononcer les autorités qui avaient primitivement été appelées à statuer sur l'organisation du procès[1].

[1] Serrigny, t. I, p. 562, n° 444. — *Contrà*, Cour de Metz, 12 juillet 1849 (S. V., 49, II, 489). — Arguments de l'article 52, § 1er de la loi du 18 juillet 1837 et de l'article 464 C. civ.

Les sections de commune, quant à l'autorisation de plaider, sont soumises aux mêmes règles que les communes, et par conséquent les développements qui précèdent leur sont applicables. Si la section n'a pas la commune pour adversaire, elle est représentée par le maire et le conseil municipal. Si elle est en opposition d'intérêts avec la commune, une commission syndicale exerce, à l'égard de la section, les mêmes attributions que le conseil municipal envers la commune. Tout ce que nous avons dit des délibérations du conseil municipal est vrai des délibérations de la commission syndicale.

D'après l'article 54 de la loi du 10 août 1871, « le préfet intente les actions en vertu de la décision du conseil général, et il peut, sur l'avis conforme de la commission départementale, défendre à toute action intentée contre le département. — Il fait tous les actes conservatoires et interruptifs de déchéance. »

L'article 55 exige de tout demandeur qu'il remette au préfet un mémoire indiquant l'objet et les motifs de la demande. Il lui en est donné récépissé. La remise du mémoire a pour effet d'interrompre la prescription si elle est suivie d'une demande en justice dans les trois mois. — L'obligation de remettre un mémoire ne s'applique pas aux actions possessoires.

Les hospices ne peuvent pas ester en justice sans une autorisation du conseil de préfecture. La loi du 7 août 1851 n'oblige pas formellement le demandeur contre un hospice à remettre un mémoire au préfet, et la loi municipale ne parle que des communes et non des établissements communaux. Faut-il en conclure que la remise du mémoire n'est pas exigée? Les articles 9, 10 et 12 de la loi du 7 août 1851 assimilent les *actions* et la comptabilité des hospices aux *actions* et à la comptabilité communales. Cette assimilation nous paraît être un motif suffisant pour décider que la remise du mémoire est obligatoire pour ceux qui intentent une action contre un hospice. On peut aussi tirer argument de cette assimilation pour décider que les créanciers n'ont pas le droit de faire saisir-arrêter les sommes dues à un hospice, pas plus qu'ils ne pourraient former opposition sur les deniers dus à une commune[1].

[1] Les contribuables inscrits au rôle de la commune ne pourraient pas agir à défaut de la commission administrative, Conseil d'État, 30 août 1847, *Dumorisson*, M. Reverchon, p. 328, n° 122, décide qu'en vertu des articles 9 et 10 de la loi du 7 août 1851, les hospices sont assimilés complètement aux communes tant pour les actions à intenter que pour les actions à soutenir.

La remise du mémoire, à raison des effets qu'elle produit en dehors du droit commun, est une mesure exceptionnelle qui ne doit pas être étendue aux cas pour lesquels elle n'est pas exigée, soit formellement, soit par analogie et argument d'un texte de loi. Ainsi elle ne doit pas être étendue aux fabriques[1], aux consistoires protestants ou israélites[2], aux cures et succursales[3], aux menses épiscopales[4], aux chapitres cathédraux et collégiaux, aux séminaires et autres établissements publics[5]. Les actions seront donc intentées directement contre ces établissements publics devant les tribunaux, et les juges accorderont un sursis à l'établissement public pour se pourvoir de l'autorisation du conseil de préfecture. En d'autres termes, l'autorisation sera demandée par l'établissement public défendeur, au lieu de l'être par le demandeur.

Les actions judiciaires concernant le domaine de l'État sont, tant en demandant qu'en défendant, suivies par les préfets. Le Conseil d'État, consulté sur les questions de savoir : 1° si l'autorisation

[1] L'article 77 du décret du 30 novembre 1809 n'exige pas la remise du mémoire au préfet par le demandeur. D'après l'article 78, le trésorier peut faire tous les actes conservatoires. La jurisprudence du Conseil d'État en a tiré cette conséquence qu'il peut, sans autorisation du conseil de préfecture, intenter une action possessoire et y défendre, tant en première instance qu'en appel. 17 novembre 1863, *Fabr. de Saint-Luperce.*

[2] L'ordonnance du 23 mai 1834, qui exige l'autorisation du conseil de préfecture pour les consistoires protestants, ne parle pas de la remise du mémoire. — Pour les consistoires israélites, V. ordonn. du 25 mai 1844, art. 19 et 64. — Cons. d'Ét., 9 juin 1842, *Synagogue de Hatstatt*, et 28 juin 1855, *Consistoire israélite du département du Bas-Rhin.*

[3] L'article 14 du décret du 6 décembre 1813 n'exige pas la remise d'un mémoire au préfet.

[4] Le même article 14 est applicable aux menses épiscopales. — Article 29 du même décret. L'évêque accepte les dons et legs pour la mense et non pour le *diocèse*, qui n'est qu'une circonscription administrative. Avis du comité de législation du 21 décembre 1841.

[5] Pour les chapitres collégiaux, etc., l'art. 51 du décret du 6 novembre 1813 exige l'autorisation de plaider, sans même indiquer si c'est le conseil de préfecture qui est compétent pour autoriser. Encore moins parle-t-il de l'obligation de remettre un mémoire. Pour les biens des séminaires, l'article 70 du décret du 6 novembre 1813 ne prescrit pas la remise d'un mémoire (V. Reverchon, p. 353). — Pour les congrégations religieuses, la loi du 24 mai 1825, art. 4, n° 3, ne demande même pas l'autorisation du conseil de préfecture, et avec raison, car les congrégations ne sont soumises à l'autorité du gouvernement que pour prévenir leur développement excessif et non pour la protection de leurs intérêts. Le gouvernement exerce à leur égard plutôt un pouvoir de surveillance qu'il ne remplit un devoir de tutelle. Donc, en tout cas, la remise du mémoire n'est pas obligatoire.

devait être demandée au conseil de préfecture; 2° si le particulier demandeur contre l'État devait remettre un mémoire, a décidé, dans son avis du 28 août 1823, que l'autorisation du conseil de préfecture n'était pas nécessaire, mais que le demandeur contre le domaine de l'État devait remettre un mémoire au préfet pour bien faire connaître la prétention.

B

Balayage.

Taxe à Paris (loi du 26 mars 1873 et décret du 24 mai 1874).

Bans. T. IV, p. 49.

La légalité du ban de vendange (V. *Ban de vendange*) ne peut pas être contestée en présence de l'article 475, n° 1, qui le mentionne expressément. Mais le même article ajoute : « ou autres bans autorisés par les lois et règlements. » La jurisprudence a conclu de ces termes que l'autorité municipale était fondée à faire des bans *de fauchaison, de moisson, de troupeau commun.* Mais le Code rural du 6 octobre 1791 (il n'a maintenu que le ban de vendange) et la loi des 15-27 mars 1791 avaient supprimé tous les bans. L'article 475, n° 1, ne parle que des *bans autorisés par les lois ou règlements.* Il ne suffit donc pas de citer le texte général de l'article 475 du Code pénal; il faudrait de plus prouver que les bans de fauchaison, de moisson, de troupeau commun ont été autorisés par une loi ou un règlement. Les termes de l'article 475 ne sont qu'un rappel et rappeler n'est pas disposer.

Ban de vendange. T. IV, p. 16.

Règlement municipal temporaire qui fixe le jour où les propriétaires pourront entrer dans les vignes pour faire la cueillette du raisin. Dans les pays où le ban de vendange est usité, il y aurait contravention à commencer la cueillette avant la publication de l'arrêté du maire. La légalité du ban de vendange est fondée sur la loi du 6 octobre 1791 (*Code rural*) et sur l'article 475, n° 1, du Code pénal. C'est une restriction au droit du propriétaire qui dans la plupart des départements est tombée en désuétude.

M. Serrigny a soutenu (*Questions et traités*, p. 178) qu'il appartenait au conseil municipal de fixer le ban de vendange. Mais cette opinion n'a pas été adoptée et l'unanimité des jurisconsultes s'est

ralliée au système de Merlin (*Répertoire*, V. *Ban de vendange*, n° 12) d'après lequel le ban de vendange appartient à l'autorité chargée de l'*action administrative*, c'est-à-dire au maire.

Banques d'émission. T. I, p. 93.

Les banques d'émission sont celles qui ont la faculté d'émettre des billets payables à vue et au porteur appelés *billets de banque* (V. *ce mot*). D'après les principes en matière d'émission, les banques devraient pouvoir émettre des billets suivant le portefeuille et seulement remplacer les effets escomptés par des billets de banque; la limite de l'émission serait ainsi fixée naturellement. Mais on a été conduit en France à fixer une limite par la loi pour deux motifs : 1° parce quele billet de banque a cours légal bien qu'il ait cessé d'avoir cours forcé. Comme on peut avec des billets de banque faire des *offres réelles* aux créanciers, il était impossible de laisser fabriquer sans limitation un titre qui joue le rôle de monnaie. 2° Si la Banque fait des avances à l'État (ce qui est le cas de la plupart des banques d'émission), il faut aussi limiter l'émission par la loi; car les sommes dues par l'État ne rentrent pas tous les trois mois, comme les effets escomptés qui font partie du portefeuille. En Angleterre, l'émission des billets peut être égale au capital de la banque qui est placé en rentes sur le Trésor public et à l'encaisse. Sauf l'émission qui correspond au capital, la Banque d'Angleterre ne peut pas émettre un seul billet qui ne corresponde à une égale somme en espèces.

Baux (*Enregistement*). T. VI, p. 329.

Il faut distinguer, pour la perception des droits d'enregistrement, les *baux limités* et les *baux illimités*.

Baux limités. — Le droit est de 20 centimes (0 fr. 25 avec les décimes) pour cent sur le prix de toutes les années cumulées. Si le bail est de plus de trois ans, et *si les parties le requièrent*, le montant du droit pourra être fractionné en autant de paiements égaux qu'il y aura de périodes triennales dans la durée du bail.

Baux illimités. — Le droit est de 2 fr. 0/0 (2 fr. 50 avec les décimes). Il est de 4 fr. 0/0 (5 fr. avec les décimes) lorsqu'il s'agit de baux de biens à rente perpétuelle. Quant à l'assiette du droit, elle est formée en multipliant le prix annuel par 25 pour les biens ruraux et par 20 pour les propriétés urbaines. Si le bail illimité était consenti, au lieu d'une rente perpétuelle, pour une rente viagère, on multiplierait par 12 1/2 ou par 10.

Les baux d'immeubles à rente perpétuelle sont taxés comme actes translatifs de propriété (5 fr. 50; avec les décimes 6 fr. 87 1/2). Les

baux à durée illimitée ne sont pas translatifs et ne donnent pas lieu au droit de transcription, si la transcription n'est pas requise[1].

Bail à vie. — Abandon d'une propriété en jouissance pendant la vie d'une ou de plusieurs personnes, à charge de redevance. Le droit est de 4 fr. 0/0; mais on ne multiplie, pour l'assiette du droit, que par 12 1/2 ou 10 tandis que pour le bail illimité on multiplie par 25 ou 20.

Emphytéose temporaire au maximum de 99 ans (loi décembre 1790). — La jurisprudence considère l'emphytéose comme un acte translatif de propriété immobilière passible du droit de vente (5 fr. 50 ou 6 fr. 87 1/2 avec les décimes.)

Le droit de bail est un *droit d'acte* et les baux non déclarés ne peuvent pas être recherchés comme les mutations secrètes. Cette proposition est vraie en principe. Mais l'application en a été restreinte par la loi du 22 août 1871, art. 11. Cette disposition soumet à l'enregistrement les *locations verbales* d'immeubles et donne à l'administration le droit de rechercher ces locations si elles n'étaient pas déclarées. Cette exception ne s'applique pas : 1° aux locations d'appartements garnis; 2° aux baux à colonage partiaire; 3° aux baux dont la durée est inférieure à trois années; 4° aux baux dont la durée n'excède pas cent francs.

Louage d'industrie. — Aucune disposition n'impose le louage de services. — Les marchés pour constructions, réparations et entretien qui ne contiendront ni vente ni promesse de livrer des marchandises sont taxés à 1 0/0 (1 fr. 25 avec les décimes). S'il y avait promesse de livrer des marchandises, le droit serait de 2 fr. 0/0 (avec les décimes 2 fr. 50). Il s'agit là des marchés entre particuliers, car les *marchés administratifs* sont dispensés.

Bail de pâturage. — Ce bail est toujours limité, parce que d'après l'art. 1815 C. civ., il est censé fait pour trois ans lorsque la durée du bail n'est pas fixée. On ajoute les années expressément ou tacitement convenues et sur l'ensemble on perçoit 0 fr. 20 0/0 ou 25 centimes avec les décimes.

Biens vacants. T. V, p. 5.

Les biens *vacants et sans maître* appartiennent à l'État (art. 713). Il ne faut pas confondre les biens vacants avec ceux qui n'appartiennent à personne ou *res nullius*. Ces derniers appartiennent au

[1] A la page 329, ligne 30, lire au lieu de « baux à rente perpétuelle, » baux à rente indéfinie de biens immeubles.

premier occupant (art. 714 Code civ.). Les *res nullius* sont ou des choses qui n'ont pas été appropriées, telles que les animaux en liberté, ou qui sont abandonnées (*res derelictæ*) par le propriétaire. Les biens vacants sont des biens appropriés qui n'ont pas de propriétaire connu.

Billet (*Enregistrement*). T. VI, p. 346.

Le billet sous seing-privé est passible du droit proportionnel de 1 0/0 (1 fr. 25 0/0 avec les décimes) bien qu'il ne porte pas le *bon* ou l'*approuvé* (art. 1326 du C. civ.). Il n'en est pas moins censé être l'œuvre du souscripteur et la régie n'est pas tenue, n'ayant du reste aucun intérêt à le faire, à vérifier l'écriture du débiteur.

Billet de banque. T. I, p. 96 et même volume *Appendice* IV, p. 410.

Le billet de banque est généralement défini un *billet payable à vue et au porteur*. S'il n'était que cela, comment serait-il l'objet d'un privilège? Il est admis qu'un particulier peut faire un billet payable à vue et au porteur, tandis qu'il ne peut pas faire un billet de banque. Le billet payable à vue et au porteur est un titre qui constate un rapport d'obligation et par conséquent est prescriptible. Le billet de banque est un substituant de la monnaie qui a une valeur absolue comme la monnaie. Un billet de banque n'est pas prescrit par trente années comme le serait un billet à vue. Le billet à vue doit être daté parce qu'il faut pouvoir juger si le signataire avait capacité pour s'obliger. Pour le billet de banque, il faut bien indiquer aussi la date de l'émission parce qu'elle ne peut avoir lieu que postérieurement à la constitution régulière de la banque; mais la date n'est pas une condition de validité lorsqu'il est constant que le billet a été émis depuis que la Banque est régulièrement constituée.

Bimétallisme. T. I, p. 90.

Il existe dans plusieurs pays et spécialement en France deux monnaies, l'une d'or et l'autre d'argent, qui toutes deux ont cours forcé et force libératoire. Comme les deux métaux sont de valeur inégale, la loi a fixé le rapport et chez nous il est de 15 fois 1/2 depuis la loi du 7 germinal an XI). Mais comme toutes les valeurs sont sujettes à variation et que leurs variations n'ont pas toujours lieu dans la même proportion, le rapport fixé par la loi entre l'or et l'argent peut n'être pas le rapport réel. En 1850, l'or fut déprécié par suite de la quantité de ce métal que jeta en Europe l'exploitation des mines de l'Australie et de la Californie. M. Michel Chevalier demanda la démonétisation de l'or. Aujourd'hui la monnaie

d'argent est fort dépréciée par rapport à la monnaie d'or et on demande la *démotisation* de l'*argent*.

Ces faits prouvent qu'il est contraire aux principes d'avoir deux monnaies à cours forcé avec force libératoire. Aussi la plupart des États ont renoncé au bimétallisme pour n'avoir qu'une seule monnaie, et c'est l'or qui a été choisi. — La coexistence des deux monnaies est cependant fort commode et l'argent, en particulier, est employé pour commercer avec l'Orient; tous les peuples recherchent les pièces d'argent pour ce commerce-là. On peut avoir plusieurs monnaies et ne donner cours forcé qu'à l'une d'elles. Comme la monnaie ne vaut à l'étranger que suivant sa valeur en lingot, on pourrait fabriquer pour l'étranger une monnaie d'argent qui n'aurait pas cours forcé à l'intérieur. Si le gouvernement ne frappait pas cette monnaie dépourvue de force libératoire, le commerce ne manquerait pas de se faire autoriser à la frapper.

Bois et Forêts. T. V, p. 420.

Les bois et forêts appartiennent tantôt à l'État, tantôt aux communes ou autres établissements publics, tantôt aux particuliers.

Les bois et forêts de l'État sont soumis au régime forestier, quels que soient leur étendue, la nature des essences qui les composent et le mode d'exploitation qu'ils comportent[1]. Les bois des communes et des établissements publics, au contraire, n'y sont assujettis qu'autant qu'ils ont été reconnus susceptibles d'aménagements ou d'une exploitation régulière par l'autorité administrative, sur la proposition de l'administration forestière et d'après l'avis des conseils municipaux ou des administrateurs des établissements publics[2]. Quant aux bois et forêts des particuliers, ils ne sont pas, en principe, soumis au régime forestier; il y a lieu seulement de leur appliquer les dispositions auxquelles la loi a formellement renvoyé[3]. Pour bien nous rendre compte de la différence qui existe entre ces diverses espèces de bois, il faut donc répondre à cette question : En quoi consiste le régime forestier?

Le régime forestier consiste en ce que 1° l'*exploitation* des bois auxquels il s'étend appartient aux agents de l'administration fores-

[1] Code forestier, art. 1 à 90.

[2] Art. 90 à 117 du Code forestier. — L'article 90 parle, d'une matière générale, de l'*autorité administrative*, sans dire quel est le fonctionnaire qui statuera. Nous pensons qu'il doit être statué par le Chef de l'État, duquel émanent toutes les autorités administratives (Meaume, sur l'art. 90, *Commentaire du Code forestier*).

[3] Article 120 du Code forestier. Cet article est limitatif.

tière[1]. Ainsi tous les bois soumis au régime forestier doivent être exploités suivant un aménagement régulier, déterminé d'avance. Cet aménagement fixe la durée des périodes; pour les bois résineux, qui ne peuvent être exploités qu'en *jardinant*, on désigne l'âge et la grosseur que les arbres devront avoir pour être coupés. Pour les bois-taillis, la durée de l'aménagement doit être d'au moins vingt-cinq années, sauf pour les bois où dominent les châtaigniers et les essences de bois blanc.

L'aménagement une fois fixé par décret, les agents mettent les coupes en adjudication, suivant l'ordre déterminé. L'adjudication ne doit pas comprendre les bois mis en réserve pour croître en futaie; ce serait une coupe extraordinaire, et la loi exige que toute coupe extraordinaire soit autorisée par un décret spécial. Un décret spécial est aussi exigé toutes les fois que la coupe extraordinaire consisterait à devancer les périodes de l'aménagement. Quant aux *massifs* et aux *quarts en réserve* destinés à croître en futaie, l'administration forestière ne peut en faire vendre les coupes qu'avec l'autorisation spéciale du Chef de l'État[2].

2° Les propriétaires limitrophes des bois soumis au régime forestier ont le droit, suivant la loi commune, de demander le *bornage* devant les tribunaux. Mais ces actions doivent s'arrêter, du moment que l'administration déclare qu'elle fera procéder à la *délimitation générale* de la forêt, dans le délai de six mois[3].

3° Les bois soumis au régime forestier sont protégés par des mesures de police spéciale, par des servitudes légales et par des peines qui frappent certains délits ou contraventions. La loi punit également certaines contraventions commises dans les bois des particuliers; mais ces dispositions étant communes à tous les bois en général, il en résulte que les bois soumis au régime forestier sont couverts par des pénalités générales et par des pénalités spéciales, tandis que les bois des particuliers ne sont protégés que par des dispositions applicables à tous.

4° Les bois soumis au régime forestier ne peuvent pas être grevés de *droits d'usage* pour l'avenir, et il y a deux moyens de les libérer

[1] C'est sur les propositions de l'administration forestière que l'*aménagement* est réglé par décret. Une fois l'aménagement fait, les agents ont le droit de faire procéder aux coupes des portions non réservées.

[2] Art. 16 du Code forestier et 69 de l'ord. réglementaire pour l'exécution du Code.

[3] Art. 8-14 du Code forestier.

de ceux qui ont été constitués dans le passé : le *cantonnement* et le *rachat*. Le cantonnement est une opération qui consiste à convertir le droit d'usage portant sur le tout en un droit de propriété restreint à une portion. Ce moyen n'est applicable qu'au *droit d'usage en bois*, non aux droits de pâturage ou glandage; on comprend, en effet, qu'il n'y aurait pas le même avantage pour l'usager à faire pâturer sur un canton restreint dont il serait propriétaire, qu'à pouvoir conduire son troupeau sur toute l'étendue de la forêt. Aussi les droits de glandage et de pacage doivent-ils être rachetés en argent[1]. La faculté de cantonner et de racheter appartient aux particuliers comme à l'État et aux communes; mais ce qui les distingue, sous le rapport des droits d'usage, c'est que les bois des particuliers peuvent être, par des conventions, grevés de nouveaux droits d'usage, tandis que les bois soumis au régime forestier ne peuvent pas en être chargés. Les bois des particuliers sont aussi susceptibles d'affectations spéciales, soit au profit d'une commune, soit au profit d'un établissement industriel; de pareilles clauses seraient, au contraire, nulles s'il s'agissait des bois de l'État; quant aux biens des communes et des établissements publics, il faut les assimiler, sous ce rapport, aux bois des particuliers. Le Code, en effet, qui défend de les grever de *droits d'usage*, ne fait aucune inhibition semblable en ce qui concerne les *affectations*; or, les deux espèces de droits se distinguent, non-seulement par le texte de la loi, mais encore par leur nature[2], car l'*usage* est établi pour les besoins personnels ou domestiques de l'usager, tandis que l'affectation a plus particulièrement en vue les besoins de l'industrie.

5° Les bois soumis au régime forestier supportent la servitude de *martelage* pour les arbres propres aux constructions de la marine[3].

[1] Les formes à suivre pour le cantonnement ont été réglées par décret du 12 avril 1854. Voir art. 1 à 6 pour l'affranchissement des *droits d'usage* à la charge des bois de l'État; art. 6 à 8 pour les bois des communes et autres établissements publics.

[2] Cette proposition nous paraît résulter de ce que l'art. 90, relatif aux biens des communes, renvoie seulement aux six premières sections du titre III, tandis que l'art. 112 ne renvoie qu'à la huitième section du titre III, sur les droits d'usage. C'est précisément dans la septième section, à laquelle le Code ne renvoie pas, que se trouvent les art. 58 et suiv. sur les affectations.

[3] Art. 136 et suiv. du Code forestier. Les autres *affectations* ont été supprimées par le Code forestier, sous la distinction suivante, dans les bois de l'État : 1° celles qui étaient postérieures à 1566 ne devaient durer que dix ans, jusqu'en 1837; 2° celles qui étaient antérieures à 1566 devaient durer même après cette époque, pourvu que les ayants-droit eussent fait constater leur droit, par une instance judiciaire, dans l'année après la promulgation du Code forestier.

Ce nom vient de ce que l'administration marque au marteau les arbres qu'elle veut acquérir. Cette charge fut maintenue provisoirement par le Code forestier sur les bois des particuliers; mais aujourd'hui les agents de la marine n'ont plus le droit de marquer les arbres qu'ils jugent être propres aux constructions navales, que dans les bois de l'État, des communes ou des établissements publics.

Les bois communaux sont quelquefois affermés par baux, dont le prix tombe dans la caisse municipale; le plus souvent, les habitants en ont la jouissance en nature. Cette jouissance consiste tantôt dans le droit au bois de chauffage ou *affouage*[1], tantôt dans le droit au *bois de construction* pour la réparation des maisons. Suivant quelle règle ce partage doit-il être fait?

Pour l'affouage, l'article 105 du Code forestier dispose que le partage doit être fait *par feu*, c'est-à-dire par chef de maison ou de famille[2]. C'est l'abrogation de la règle fixée par la loi du 10 juin 1793, qui prescrivait le partage *par tête*.

Cependant, le Code forestier a réservé les titres ou usages contraires, dans le cas où il en aurait survécu quelqu'un par suite de l'inexécution des lois révolutionnaires. Les lois révolutionnaires ayant établi d'une manière générale le partage par tête, il paraît, au premier abord, impossible qu'il y ait des usages contraires. Tous les titres et usages avaient été remplacés par la loi de 1793, et l'article 105 du Code forestier ne les a pas fait revivre. Voici comment s'ex-

[1] Affouage vient de *ad focagium*, et *focagium* de *focus*. La division par *feux* dans les anciens titres, coutumes et documents, est très usuelle.

[2] Le projet primitif ne portait que les mots *chef de famille*. On y ajouta les *chefs de maison*, de peur que la première rédaction ne fût pas assez compréhensive, pour embrasser les prêtres et les célibataires. Dans certaines communes, l'école a une part indépendante de celle que prend l'instituteur comme chef de famille. La loi du 24 novembre 1883 a défini en ces termes le *chef de maison* : « Sera considéré comme chef de famille ou de maison tout individu possédant un ménage ou une habitation à feu distincte, soit qu'il y prépare la nourriture pour lui et les siens, soit que vivant avec d'autres à une table commune, il possède des propriétés divisées, qu'il exerce une industrie distincte ou qu'il ait des intérêts séparés. » — Les étrangers qui résident dans une commune dont les bois sont soumis à l'affouage ont-ils le droit de prendre part à la *coupe affouagère?* Oui, d'après la jurisprudence de la Cour de cassation (Ch. civ., arr. du 31 décembre 1862). Non, d'après le Conseil d'État et la Cour de Colmar (arr. du 28 mai 1867). Un troisième système adopté par la Chambre des requêtes de la Cour de cassation admet l'étranger à l'affouage seulement lorsqu'il a été autorisé (art. 13 Cod. civ.) à fixer son domicile en France (C. cass., Ch. req., arrêt du 26 décembre 1838). C'est ce dernier système qui a été adopté par la loi du 25 juin 1874 et confirmé par la loi du 24 novembre 1883.

plique cette réserve. L'article 105 maintient d'abord le partage par tête dans les communes où il se faisait d'après cette base antérieurement à la loi de 1793. D'un autre côté, dans certaines communes la loi révolutionnaire avait été inobservée; dans ces communes, l'article 105 du Code forestier conserve les usages qui ont survécu à l'application de la loi égalitaire. Cet article, en effet, n'a pas eu pour objet de faire revivre les titres anciens dans les lieux où l'on s'était soumis à la loi du 10 juin 1793, mais seulement de maintenir des titres ou des usages qu'avait conservés la puissance des mœurs, dans un temps où le Gouvernement n'avait pas le loisir nécessaire pour tenir la main à l'exécution d'une loi dont l'intérêt était secondaire, si on la compare aux préoccupations politiques de cette époque[1].

Quant aux bois de construction, le même article du Code forestier disposait que la valeur des bois délivrés serait fixée à dire d'experts, et que le prix en serait versé à la caisse municipale; mais il réservait les titres et usages contraires, de sorte que les habitants y pouvaient avoir droit gratuitement; c'est ce qui avait lieu, par exemple, dans les communes de Franche-Comté, où les habitants prenaient le bois de construction proportionnellement au *toisé des maisons*[2]. Mais, sur ce point, le Code forestier a été modifié par la loi du 24 novembre 1883 : « En ce qui concerne les bois de construction, chaque année le conseil municipal, dans sa session de mai, décidera s'ils doivent être, en tout ou en partie, vendus au profit de la caisse communale ou s'ils doivent être délivrés en nature. — Dans le premier cas, la vente aura lieu aux enchères publiques par les soins de l'administration forestière. Dans le second, le partage aura lieu suivant les formes et le mode indiqué pour le partage des bois de chauffage. — Les usages contraires à ce mode de partage sont et demeurent abolis. »

Quelle est la nature soit de l'affouage, soit, dans les communes où il y a titre ou usage du droit au bois de construction? Des jurisconsultes l'ont confondu avec les droits d'usage dans les forêts[3]:

[1] Cette question est très controversée. M. Curasson (*Code forestier*, t. I, p. 434 et 435) décide que les usages revivent nonobstant l'application de la loi de la Révolution, cette application n'ayant été que momentanée. Cette opinion est énergiquement combattue par M. Meaume, *Commentaire du Code forestier*, t. II, p. 100.

[2] Proudhon, *Traité des droits d'usage*, n° 923; Meaume, *op. cit.*, t. II, p. 116 et suiv.; Migneret, *Traité de l'affouage*, n°s 175 et 176.

[3] Voici comment M. Favard de Langlade, rapporteur à la Chambre des pairs, éta-

mais cette doctrine est erronée, puisque les droits d'usage ne sont exercés que dans la mesure des *besoins de l'usager*, qui est obligé d'user personnellement, tandis que, en matière d'affouage, les habitants ont le droit de vendre tout ou partie de leur lot[1]. L'affouage est plutôt le partage d'une chose *commune et indivise* qu'un droit d'usage sur la chose d'autrui.

Quant aux bois des particuliers, s'ils ne sont pas soumis au régime forestier, certaines dispositions leur sont communes avec les bois de l'État, des communes et des établissements publics. Ainsi les propriétaires peuvent s'affranchir des droits d'usage par voie de *cantonnement* ou de *rachat*. Pour les bois des particuliers, comme pour ceux qui sont soumis au régime forestier, le rachat du pacage et autres droits rachetables ne peut pas être exigé toutes les fois que le droit de pâturage est *nécessaire*[2] aux habitants d'une ou plusieurs communes.

Les droits de pâturage, pacage et glandée, n'y sont exercés que lorsque le bois a été déclaré *défensable* par l'administration forestière et suivant la *possibilité* du bois déclarée et reconnue par les agents de la même administration. Un bois est *défensable* lorsque la pousse est assez forte pour résister à la dent des troupeaux. On entend par *possibilité* la situation, la richesse, l'abondance des pâ-

blissait la différence : « On doit faire une grande différence entre les droits d'usage qu'ont les habitants d'une commune dans les forêts de l'État et celui qu'ils ont dans leurs bois communaux. L'un est un droit sur une chose qui ne leur appartient pas, et l'autre un droit réel *qui n'est qu'un mode de jouissance de leur propre chose.* » M. Proudhon a fait cette confusion, ainsi que M. Curasson son annotateur, et cependant il est incontestable que l'art. 83 du Code forestier applicable aux droits d'usage ne l'est pas à l'affouage.

[1] Art. 118 du Code forestier pour le cantonnement, et 120 pour le rachat.

[2] La *nécessité absolue* est jugée par les conseils de préfecture quand il s'agit de bois soumis au régime forestier. En est-il de même de la *nécessité absolue* appliquée aux bois des particuliers? Cette question est très controversée; si l'art. 121 attribue aux tribunaux ordinaires les contestations relatives aux bois des particuliers, l'art. 120 du Code forestier déclare l'art. 64 applicable aux bois des particuliers; or, l'art. 64, § 2, du Code forestier charge le conseil de préfecture de statuer sur *la nécessité du pâturage*. Il faut donc choisir entre l'art. 121 et l'art. 64, § 2. Un amendement proposé par M. de Kergariou, sur l'art. 121, dans le but de réserver l'art. 64, § 2, fut rejeté par le motif qu'il s'agissait de discussions relatives aux propriétés des particuliers et, par conséquent, rentrant dans le droit commun (Duvergier, t. XXVII, p. 224). — Mais la pratique est contraire aux conclusions qui paraissent résulter du rejet de cet amendement. Le Conseil d'Etat décide constamment que le conseil de préfecture est compétent. (V. arrêts du 9 septembre 1846 et du 18 mai 1854. — *Recueil des arrêts*, 1846, p. 174, et 1854, p. 459.)

turages, et enfin l'ensemble de toutes les circonstances qui peuvent influer sur le nombre et la nature des troupeaux dont l'introduction dans le bois pourra être autorisée.

Les bois des particuliers diffèrent des bois soumis au régime forestier, au point de vue du défrichement. Ainsi l'article 91 du Code forestier défend aux communes et établissements publics de défricher leurs bois sans autorisation expresse du Gouvernement. Au contraire, d'après le titre XV du même Code, modifié par la loi du 18 juin 1859, les particuliers qui veulent défricher sont seulement tenus de faire une déclaration à la sous-préfecture, quatre mois à l'avance. Pendant ce délai, l'administration a le droit de faire notifier une opposition au propriétaire. Cette opposition peut être fondée seulement sur une des six causes suivantes : 1° lorsque la conservation du bois est nécessaire au maintien des terres sur les pentes des montagnes; 2° à la défense du sol contre les érosions et les envahissements des fleuves, rivières ou torrents; 3° à l'existence des sources et cours d'eau; 4° à la protection des dunes et des côtes contre les érosions de la mer et l'envahissement des sables; 5° à la défense du territoire dans la partie de la zone entière déterminée par un règlement d'administration publique; 6° à l'intérêt de la salubrité publique.

Le préfet, en conseil de préfecture, donne son avis sur l'opposition, et il doit être statué par arrêté du ministre des Finances, la section des Finances du Conseil d'État préalablement entendue. Le ministre ne peut admettre d'opposition que pour une des six causes énumérées par l'article 220 du Code forestier.

Le droit de former opposition ne s'applique pas : 1° aux jeunes bois pendant les vingt premières années après leur semis ou plantation; 2° aux parcs ou jardins attenant aux habitations; 3° aux bois non clos d'une étendue au-dessous de 10 hectares, lorsqu'ils ne font pas partie d'un autre bois qui compléterait une contenance de 10 hectares, ou qu'ils ne sont pas situés sur le sommet ou la pente d'une montagne (art. 224 du Code forestier).

Mais les différences les plus saillantes entre les bois des particuliers et les bois soumis au régime forestier tiennent du système de l'exploitation. L'*aménagement* est fixé, dans les premiers, par le propriétaire, et dans les seconds, par l'administration forestière. D'un autre côté, l'*adjudication* et l'*exploitation* des coupes ont lieu suivant des formes spéciales dans les bois soumis au régime forestier, tandis que le particulier peut vendre de gré à gré, sans aucune formalité.

Boissons (Impôt sur les). T. VI, p. 418.

Le moyen en apparence le plus simple d'atteindre cette matière consisterait à faire inventorier les caves, quelque temps après la récolte, et à imposer chez le propriétaire les quantités constatées, déduction faite d'une partie pour la consommation de famille. L'inventaire pouvant être fait avec estimation, on arriverait, par ce moyen, à imposer les boissons proportionnellement à leur qualité et à leur valeur vénale (*ad valorem*). Mais ce procédé n'aurait pas en pratique le mérite qu'il paraît avoir en théorie, et il a été condamné par l'expérience comme vexatoire [1].

Le législateur, au lieu de rechercher les boissons dans les caves des propriétaires, a mieux aimé les saisir au moment où elles sortent pour aller du producteur au consommateur, et les attendre à leur entrée dans les villes. Telle est la base du droit de *circulation* et du droit d'*entrée*.

Le droit de circulation est dû à chaque enlèvement ou déplacement du liquide; la loi fait cependant quelques exceptions. Ainsi le droit de circulation n'est pas dû lorsque le vin est transporté du pressoir au cellier, d'un cellier à un autre cellier appartenant au même propriétaire, ou d'un magasin à un autre magasin appartenant au même marchand [2]. D'un autre côté, le droit de circulation ne frappe que la consommation domestique, et c'est pour cela qu'il n'est dû que pour les expéditions adressées à un particulier. S'il avait été exigible pour les expéditions faites à un débitant, il se serait cumulé avec le droit de détail, et c'est ce que le législateur n'a pas voulu [3]. Enfin, comme à Paris tous les droits sont remplacés par une taxe unique payable à l'entrée, les vins expédiés des dé-

[1] C'est le système de la loi du 5 ventôse an XII (25 février 1804) qui établit une taxe assez légère, sur les quantités récoltées ou fabriquées, sous le nom de *droit d'inventaire* pour les vins et cidres et de *droit de fabrication* pour les bières. La loi du 24 avril 1806 ajouta à cette taxe deux droits *ad valorem* : 1° un droit d'un vingtième du prix sur chaque vente et revente en gros; 2° un droit du dixième sur la vente au détail. La loi du 25 décembre 1808 remplaça le droit d'inventaire et le droit du vingtième par un droit de circulation, éleva le droit sur la vente en détail de 10 à 15 p. 100, et créa un droit d'entrée dans les grandes agglomérations de population. Quant aux bières, les droits du vingtième et du dixième furent remplacés par une augmentation du droit de fabrication. Tel est à peu près le système qui a été adopté dans la loi du 28 avril 1816.

[2] Loi du 17 juillet 1819.

[3] Loi du 25 mars 1817. Le cumul avait lieu d'après la loi du 28 avril 1816.

partements sur Paris ne sont pas sujets au droit de circulation. Au contraire, le droit est exigible toutes les fois qu'il y a expédition de Paris sur les départements.

Le droit de circulation est perçu, d'après un tarif gradué suivant les départements, de manière à frapper la denrée proportionnellement à sa valeur établie par des présomptions.

Dans ce but, les départements sont divisés en trois classes, et le droit est d'autant plus élevé que le département s'éloigne davantage des pays viticoles. La règle se justifie par cette considération que la valeur des vins expédiés est plus grande à mesure qu'on s'éloigne des lieux de production, et que, par conséquent, il faut élever le droit si l'on veut atteindre la valeur de la denrée et la fortune probable du consommateur[1].

Le droit de circulation est perçu, en général, au moment de l'enlèvement; car le liquide imposable ne peut pas voyager sans être accompagné d'un *congé* que les receveurs des contributions indirectes délivrent moyennant l'acquittement préalable de la taxe. Lorsque le droit n'est exigible qu'à l'arrivée, le chargement voyage avec un *acquit-à-caution*. Ce titre contient l'engagement par l'expéditeur que le chargement sera représenté au lieu de destination, que les droits seront payés par le destinataire ou, à son défaut, par le souscripteur de l'acquit-à-caution. L'engagement de l'expéditeur doit être cautionné par un tiers ou accompagné de la consignation des droits[2]. — Si le déplacement était dans un cas d'exemption, par exemple en cas de transport du pressoir au cellier, le propriétaire se munirait d'un *passavant* délivré gratuitement par le receveur.

Il pourrait se faire qu'il n'y eût pas de bureau au point de départ, et qu'on ne pût pas se procurer un titre d'expédition; alors la denrée voyagerait avec un simple *laissez-passer*. La régie confie aux expéditeurs des formules sur lesquelles ils peuvent se délivrer à eux-mêmes des *laissez-passer*, qui sont valables jusqu'au premier bureau; là ils sont changés contre un congé, un acquit-à-caution ou un passavant, suivant le cas.

[1] Tarif du droit de circulation annexé à la loi du 19 juillet 1880..... *Par hectolitre* :

1re classe.....	1 fr.	»
2e —	1 fr.	50
3e —	2 fr.	»

Pour les cidres, poirés et hydromels, sans distinction de classe..... 0 fr. 80

[2] La loi du 31 décembre 1873, art. 1, fixe à 50 centimes le prix des acquits-à-caution et passavants, le timbre compris.

Le *droit d'entrée*, qui n'est perçu que dans les villes ayant au moins 4,000 habitants de population permanente (c'est-à-dire la population flottante non comprise), s'élève, comme le droit de circulation, suivant la classe du département; mais il est gradué d'après un second élément qui est le chiffre de la population de la ville. La loi a présumé, avec raison, que les facilités de la vie augmentant en proportion du nombre des habitants, elle pouvait frapper sur les objets de consommation, des droits d'autant plus élevés que la ville est plus peuplée[1].

Il serait injuste de soumettre au droit d'entrée les boissons qui entrent pour ressortir, au lieu de passer dans la consommation locale. C'est pour ces boissons de passage qu'ont été créés le *passe-debout* et le *transit*. Le passe-debout a lieu lorsque le séjour dans la ville ne doit pas durer plus de vingt-quatre heures; en ce cas, le conducteur n'a pas le droit de décharger. S'il veut prolonger son séjour au-delà de vingt-quatre heures, il est tenu de faire une déclaration de *transit*. A la sortie, les quantités sont vérifiées et les droits restitués, si le chargement n'a pas été modifié; dans le cas où l'on constaterait des manquants, la restitution n'aurait lieu que sous la déduction des droits dus pour la différence. Si, au lieu de consigner les droits, le conducteur avait donné une caution pour en garantir le paiement cette caution serait libérée par la sortie sans fraude.

[1] Tarif modifié par la loi du 19 juillet 1880.

DÉSIGNATION DES DROITS ET POPULATION DES COMMUNES sujettes au droit d'entrée.	TARIF PAR HECTOLITRE en principal et en décimes.			
	VINS EN CERCLES ET EN BOUTEILLES dans les départements de			CIDRES poirés et hydromels.
	1re classe	2e classe	3e classe	
Entrée dans les communes de :				
4,000 à 6,000 âmes	0 40	0 55	0 75	0 35
6,001 à 10,000 —	0 60	0 85	1 10	0 50
10,001 à 15,000 —	0 75	1 15	1 50	0 60
15,001 à 20,000 —	0 95	1 40	1 90	0 85
20,001 à 30,000 —	1 10	1 70	2 25	0 95
30,001 à 50,000 —	1 30	2 »	2 60	1 15
50,000 et au-dessus	1 50	2 25	3 »	1 25
Taxe de remplacement aux entrées de Paris	8 25			4 50

Le paiement définitif de l'impôt retombe ordinairement sur le consommateur; car le marchand cherche à s'indemniser par une élévation dans le prix de la denrée. Mais comme l'obligation d'en faire l'avance est par elle-même une lourde charge, le législateur a donné aux marchands la faculté de s'en affranchir, au moyen de l'*entrepôt*. L'entrepôt est *réel* ou *fictif*. Le premier n'est autre chose que le dépôt des marchandises dans un magasin public à ce destiné, où les matières sujettes se trouvent placées sous la clef de la régie ; le droit est perçu à mesure qu'on les enlève, pour les verser dans la consommation. Dans les villes où il n'y a pas d'établissement public, les magasins privés peuvent être fictivement considérés comme des lieux d'entrepôt, à la condition qu'ils seront soumis à l'*exercice*, c'est-à-dire que les agents de la régie y pourront entrer à volonté, pour constater les quantités et exiger les taxes sur les manquants. C'est *l'entrepôt fictif*.

Droit de détail. — La vente en gros des vins, cidres, poirés et hydromels ne donne lieu qu'au droit de circulation et d'entrée : mais la *vente au détail* est frappée d'un droit de 12 1/2 pour 100 par hectolitre sur la valeur vénale (art. 4 de la loi du 19 juillet 1880)[1]. Le législateur qui, pour les droits de circulation et d'entrée, avait adopté la taxe à tant par mesure (*droit spécifique*) sans tenir compte des prix, a établi le droit de détail proportionnellement à la valeur vénale (*ad valorem*). Cette différence tient à ce que, pour le droit de détail, on pouvait exiger des débitants que leurs prix fussent affichés constamment dans le lieu le plus apparent de leur débit. Au contraire, pour les droits de circulation et d'entrée, on n'aurait pu connaître la valeur vénale que par la déclaration des parties, expéditeur ou destinataire, et la contrôler qu'en recourant au procédé, fort sujet à erreur, de la dégustation.

La perception du droit de détail ne peut être assurée qu'au moyen de l'*exercice*, c'est-à-dire des visites des agents de l'administration; car si la régie n'avait pas le droit de descendre, à chaque instant, dans les caves du débitant, il serait aisé de soustraire à la perception du droit la plus grande partie des quantités consommées. C'est pour éviter les inconvénients et vexations des

[1] Le droit de détail était avant la loi du 19 juillet 1880 de 15 0/0 et il a été réduit d'un tiers par l'article 4, ce qui l'a réduit en principal à 10 0/0 et avec les décimes 12 1/2.

visites domiciliaires que les détaillants ont été admis à la faculté de l'*abonnement*, moyennant une somme déterminée. L'abonnement est *individuel* ou *collectif;* celui-ci peut avoir lieu *par commune* ou *par corporation*.

1° *Abonnement individuel.* — L'abonnement individuel est fait tantôt pour une somme fixe, tantôt à tant par hectolitre. Dans le premier cas, si la régie et le débitant ne sont pas d'accord sur la somme, il est statué par le conseil de préfecture, sauf recours au Conseil d'État; la taxe est payable par mois et d'avance. Cet abonnement ne peut pas être fait pour plus d'une année. Dans le second cas (*tant par hectolitre*), le débitant n'est affranchi que de l'obligation de déclarer son prix et demeure soumis à l'*exercice*, en ce qui touche la vérification des quantités. Cette espèce d'abonnement ne peut être fait que pour deux trimestres au plus.

2° *Abonnement par commune.* — L'abonnement *par commune* substitue aux droits de détail et de circulation dans l'intérieur de la commune, le paiement d'une somme payable, par vingt-quatrièmes, de quinzaine en quinzaine par la caisse municipale. En cas de retard, la commune est poursuivie par voie de contrainte sur le receveur municipal et de saisie des revenus communaux. Cet abonnement est consenti par la régie sur la demande du conseil municipal, mais le traité entre la commune et la régie n'est définitif qu'autant qu'il a été approuvé par le ministre des Finances, sur l'avis du préfet et le rapport du directeur général des contributions indirectes.

3° *Abonnement par corporation.* — L'*abonnement par corporation* ne remplace que le droit de détail et laisse subsister le droit de circulation. Quand il a été voté par les deux tiers des débitants, l'abonnement approuvé par le ministre des Finances est obligatoire pour tous, même pour les opposants. Si la régie et la corporation ne sont pas d'accord, le différend est vidé par le conseil de préfecture, sauf recours au Conseil d'État[1]. Le traité n'est obligatoire que pour une année; mais, pendant ce délai, il confère aux abonnés une espèce de monopole commercial, nul détaillant ne pouvant s'établir avant l'expiration de l'année. Comment sera déterminée la part due par chaque débitant dans la somme totale portée au traité? Au moyen d'une répartition confiée à un syndicat, qui fixe la cote de chaque contribuable. La perception a lieu ensuite en vertu d'un

[1] Vu la loi du 21 juin 1865, art. 11.

rôle, dressé par le syndic des débitants, rendu exécutoire par le maire et remis au receveur de la régie[1].

Puisque les marchands en détail sont soumis à ce rigoureux régime, il importe de bien déterminer en quoi consiste cette qualité. Il faut distinguer d'abord certaines professions qui emportent d'elles-mêmes la présomption que ceux qui les exercent font le métier de débitants, tels que les cabaretiers, restaurateurs, maîtres d'hôtel, etc., etc. Aucune preuve n'est exigée, en ce qui les concerne, pour démontrer qu'ils font le commerce de boissons en détail[2]. Quant à ceux qu'aucune présomption semblable ne caractérise, on les considère comme marchands en détail lorsqu'ils vendent par cercles ou paniers contenant moins de 25 litres.

Droit de consommation sur les spiritueux. — Les alcools, les eaux-de-vie, les spiritueux en général sont sujets à un droit de consommation qui est de 125 fr., en principal, par hectolitre d'alcool pur contenu dans les eaux-de-vie et esprits en cercles ou en bouteilles (lois des 1er septembre 1871, et 26 mars 1872; 4 mars 1875 et 19 juillet 1880). Les alcools et eaux-de-vie doivent également, dans les villes dont la population dépasse 4,000 habitants, acquitter des droits d'entrée, qui s'élèvent d'après la graduation suivante :

					Taxe par hectolitre.
Communes de	4,000	à	6,000	habitants.....	6 fr.
—	4,001	à	10,000	—	9
—	10,001	à	15,000	—	12
—	15,001	à	20,000	—	15
—	20,001	à	30,000	—	18
—	30,001	à	50,000	—	21
Au-dessus de	50,000.....				24

Taxe de remplacement dans les villes. — La difficulté de pratiquer l'exercice et la facilité de frauder ont fait établir des dispositions

[1] En cas de difficulté sur la répartition entre un débitant et le syndic, le conseil de préfecture est-il compétent? — Le Conseil d'État qui l'avait décidé depuis 1822 jusqu'à 1848 s'est écarté de sa jurisprudence par décision du 24 juillet 1848. — Cette décision porte annulation de l'arrêté du conseil de préfecture pour incompétence, sur ce fondement que la loi du 28 avril 1816 ne donne compétence au préfet, en conseil de préfecture, que pour fixer le montant général de l'abonnement. Qui donc est compétent? — La décision est muette sur ce point. Mais les syndics soutenaient que la décision sur la répartition était souveraine; et c'est probablement le système qui a été accueilli par le conseil, quoiqu'il ne le soit pas *in terminis*. M. Foucart combat le nouveau système du Conseil d'État (t. II, p. 505).

[2] Loi du 23 avril 1836.

spéciales à la ville de Paris. Le droit de détail pour les vins ou de consommation pour les spiritueux est réuni au droit d'entrée, et il se perçoit aux barrières au moyen d'une taxe unique qui comprend les deux taxes. Des lois postérieures ont permis d'étendre aux villes de 4,000 habitants ce régime exceptionnel que la loi du 28 avril 1816 avait créé pour la capitale[1]. La loi des 9-17 juin 1875 a disposé que la conversion des droits d'entrée et de détail en une taxe unique payable à l'introduction serait obligatoire dans les villes de 10,000 âmes et au-dessus.

Droits de fabrication sur les bières. — Le droit de fabrication sur les bières, à Paris et dans les départements, est de 3 fr. 60 par hectolitre pour les bières fortes et de 1 fr. 20 pour les petites bières[2] (loi du 1er septembre 1871, art. 4). Afin d'en assurer la perception, les brasseurs sont tenus de laisser vérifier la contenance de leurs vaisseaux, et, chaque fois qu'ils veulent mettre le feu sous une chaudière, d'en faire la déclaration vingt-quatre heures à l'avance. La loi a cependant apporté un tempérament à ce régime rigoureux, en permettant aux brasseurs de faire avec la régie un traité d'*abonnement par corporation;* cette convention n'est valable qu'après avoir reçu l'approbation du ministre des Finances, et le législateur n'a pas permis qu'elle durât plus d'une année, parce qu'elle confère une espèce de monopole industriel à ceux qui étaient en exercice au moment où elle a été faite. Aucune brasserie nouvelle ne peut, en effet, être fondée pendant l'année, et celles qui existaient au commencement ne doivent pas augmenter leurs moyens d'action. L'abonnement est autorisé, non-seulement à Paris, mais encore dans les villes de 30,000 habitants[3].

Le droit sur les bières n'est pas un droit de consommation, mais un droit de fabrication. Il en résulte qu'il est exigible sur les quantités fabriquées; seulement on accorde une déduction de 20 p. 100 pour coulage et autres déchets. Les droits sont payables immédiatement, sur les quantités constatées, ou réglés en obligations payables de trois en trois mois et par sommes d'au moins 300 fr. —

[1] Loi du 28 avril 1816, art. 92 et 93.

[2] Pour comprendre la différence entre les *bières fortes*, et les *petites bières*, il faut considérer le procédé de fabrication. On jette de l'eau sur les mêmes matières à plusieurs reprises, et l'on obtient ainsi des *trempes* dont la force diminue à mesure qu'on s'éloigne de la première. C'est après la troisième trempe que commence la fabrication de la *petite bière*.

[3] Loi du 21 avril 1832, art. 44.

Le paiement immédiat donne lieu à un escompte dont la quotité, fixée par décision ministérielle, est variable.

Licence. — Les marchands, bouilleurs et distillateurs doivent, à peine d'amende, se munir d'une *licence* pour chaque établissement qu'ils dirigent; ce droit ne se confond pas avec la patente[1].

Bougies et Cierges. T. VI, p. 282.

La loi du 30 décembre 1873 a établi un droit de consommation de 25 fr. par 100 kilogr. en principal sur l'acide stéarique et autres matières à l'état de bougies ou de cierges (la cire ou les mélanges de cire et de stéarine). — Le même droit est perçu à l'importation, indépendamment des droits de douane sur les bougies et cierges fabriqués à l'étranger. — Les fabriques sont soumises à l'exercice et les fabricants paient un droit de licence de 20 fr. par établissement.

Brevets d'invention. T. V, p. 527.

« Toute nouvelle découverte ou invention dans les divers genres d'industrie confère à son auteur, qu'il soit français ou étranger, le

[1] Loi du 28 avril 1816, art. 130 et suiv. Le droit de licence a été tarifé par l'art. 6 de la loi du 1er septembre 1871 de la manière suivante :

Débitants de boissons.

Communes au-dessus de	4,000 à 5,000 habitants	12 fr.
—	4,001 à 6,000 —	16
—	6,001 à 10,000 —	20
—	10,001 à 15,000 —	24
—	15,001 à 20,000 —	28
—	20,001 à 30,000 —	32
—	30,001 à 50,000 —	36
—	50,000 (Paris excepté)	40

Brasseurs.

Dans les départements de l'Aisne, des Ardennes, de la Côte-d'Or, de Meurthe-et-Moselle, du Nord, du Pas-de-Calais, du Rhône, de la Seine, de la Seine-Inférieure, de Seine-et-Oise et de la Somme	100 fr.
Dans les autres départements	60

Bouilleurs et distillateurs.

Dans tous les lieux	100

Marchands en gros de boissons.

Dans tous les lieux	100

Fabricants de cartes.

Dans tous les lieux	100

Fabricants de sucres et glucoses.

Dans tous les lieux	100

(Art. 6 de la loi du 1er septembre 1871).

droit exclusif d'exploiter à son profit ladite découverte ou invention pendant un temps déterminé » (art. 1er et 27 de la loi du 5 juillet 1844). Ce droit est *constaté* par le titre ou brevet que délivre le Gouvernement (art. 1er, § 2). Le brevet *constate* le droit et ne le crée pas. Aussi le droit remonte-t-il au jour de la demande.

Pour obtenir un brevet, l'inventeur doit faire à la préfecture de son département une déclaration dont il lui est donné acte. La déclaration est transmise par le préfet au ministre du commerce, avec : 1° la description des procédés qui constituent la découverte; 2° les dessins et échantillons propres à faciliter l'intelligence de la demande; 3° un bordereau des pièces produites.

Le brevet est délivré par le ministre sans *examen préalable* et la loi exige, sous certaines pénalités, que toute publication du brevet soit accompagnée de la mention : *Sans garantie du Gouvernement.*

Le principe du non-examen préalable n'a cependant pas été admis d'une manière absolue et la loi a excepté du droit au brevet les *remèdes* et les *combinaisons financières*. Mais les restrictions sont de droit étroit et une découverte ne doit pas être écartée comme remède lorsque le produit découvert a plutôt le caractère d'un aliment nouveau. Si le ministre refusait la délivrance du brevet par le motif qu'il s'agit d'un remède, la partie qui prétend que son produit n'est pas un *remède* mais un *aliment* pourrait se pourvoir contre le refus du ministre pour excès de pouvoir. C. d'Ét., 14 avril 1864, aff. *Laville*.

La loi considère comme étant susceptibles d'un brevet valable :

1° L'invention de nouveaux produits industriels;

2° L'invention de nouveaux moyens;

3° L'application nouvelle de moyens connus pour l'obtention d'un résultat ou d'un produit industriels.

Le brevet n'est que temporaire et l'inventeur doit déclarer s'il le prend pour 5, 10, ou 15 ans. La taxe à payer annuellement est de cent francs et le non-paiement d'une annuité emporte déchéance.

Bulles. T. II, p. 200.

Les bulles, brefs, rescrits, mandats, décrets, signatures, et toutes autres expéditions de la Cour de Rome, ne peuvent pas être reçus, publiés, imprimés, ni autrement mis à exécution sans l'autorisation du Gouvernement (art. 1er de la loi du 18 germinal an X). Les décrets des synodes étrangers, même des conciles généraux, ne pourront pas être publiés en France sans que le Gouvernement en ait examiné la forme, leur conformité avec les lois, droits et franchises de la Ré-

publique française, et tout ce qui, dans leur publication, pourrait intéresser la tranquillité publique (art. 3).

Il s'agit dans ces dispositions de la publication faite officiellement par un acte des fonctions sacerdotales, tel qu'un mandement épiscopal, une lecture en chaire. Les journaux publient les bulles et les décrets avant toute autorisation. Cette publication par la presse ne tombe pas sous la prohibition de la loi organique. Cependant le Gouvernement pourrait interdire, pour ce motif, l'entrée en France d'un journal étranger, car la loi du 29 juillet 1881 donne au Gouvernement le pouvoir d'interdire l'entrée d'un journal étranger sous sa responsabilité sans limiter les motifs qui pourront donner lieu à la mesure.

Budget communal. T. V, p. 113.

La loi du 5 avril 1884 a, pour les finances municipales, imité la division que la loi sur les conseils généraux avait faite en *budget ordinaire* et *budget extraordinaire*.

Le budget ordinaire en recettes et en dépenses se compose d'articles qui se trouvent, tous les ans, à l'actif ou au passif de la commune. Le budget extraordinaire, au contraire, se compose de recettes ou de dépenses accidentelles. En ce qui concerne les dépenses, la loi se borne à dire : « Les dépenses du budget ordinaire comprennent les dépenses annuelles et permanentes d'utilité communale. — Les dépenses du budget extraordinaire ou temporaire sont imputées sur les recettes énumérées à l'article 134 (recettes extraordinaires) ou sur l'excédent des recettes ordinaires (art. 135). Les recettes, au contraire, sont l'objet d'une énumération. L'article 133[1] énumère les re-

[1] « Article 133. Les recettes du budget ordinaire se composent :

« 1° Des revenus de tous les biens dont les habitants n'ont pas la jouissance en nature ;

« 2° Des cotisations imposées annuellement sur les ayants-droit aux fruits qui se perçoivent en nature ;

« 3° Du produit des centimes ordinaires et spéciaux affectés aux communes par les lois de finances ;

« 4° Du produit de la portion accordée aux communes dans certains des impôts et droits perçus pour le compte de l'État ;

« 5° Du produit des octrois municipaux affectés aux dépenses ordinaires ;

« 6° Du produit des droits de place perçus dans les halles, foires, marchés, abattoirs, d'après les tarifs dûment établis ;

« 7° Du produit des permis de stationnement et de location sur la voie publique sur les rivières, ports et quais fluviaux et autres lieux publics ;

cettes ordinaires; l'article 134, les recettes extraordinaires [1].

La loi a fait une énumération des dépenses à un autre point de vue, elle distingue celles qui sont obligatoires d'avec celles qui sont facultatives. Les premières sont énumérées dans l'article 135; il est inutile d'énumérer les autres, toutes celles qui ne sont pas obligatoires étant de droit facultatives [2].

« 8° Du produit des péages communaux, des droits de pesage, mesurage et jaugeage, des droits de voirie et autres droits légalement établis;

« 9° Du produit des terrains communaux affectés aux inhumations et de la part revenant aux communes dans le prix des concessions dans les cimetières;

« 10° Du produit des concessions d'eau et de l'enlèvement des boues et immondices de la voie publique et autres concessions autorisées pour les services communaux;

« 11° Du produit des expéditions des actes administratifs et des actes de l'état civil;

« 12° De la portion que les lois accordent aux communes dans les produits des amendes prononcées par les tribunaux de police correctionnelle et de simple police;

« 13° Du produit de la taxe de balayage dans les communes de France et d'Algérie où elle sera établie sur leur demande conformément aux dispositions de la loi du 26 mars 1873, en vertu d'un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique;

« 14° Et généralement du produit des contributions, taxes et droits dont la perception est autorisée par les lois dans l'intérêt des communes et de toutes les ressources annuelles et permanentes; en Algérie et dans les colonies, des ressources dont la perception est autorisée par les lois et décrets.

« L'établissement des centimes pour insuffisance de revenus est autorisé par arrêté du préfet, lorsqu'il s'agit de dépenses obligatoires.

« Il est approuvé par décret dans les autres cas. »

[1] « Article 134. Les recettes du budget extraordinaire se composent :

« 1° Des contributions extraordinaires dûment autorisées;

« 2° Du prix des biens aliénés;

« 3° Des dons et legs;

« 4° Du remboursement des capitaux exigibles et des rentes rachetées;

« 5° Du produit des coupes extraordinaires de bois;

« 6° Du produit des emprunts;

« 7° Du produit des taxes ou des surtaxes d'octroi spécialement affectées à des dépenses extraordinaires et à des remboursements d'emprunt;

« 8° Et de toutes les autres recettes accidentelles. »

[2] Article 136 de la loi du 5 avril 1884 :

« Sont obligatoires pour les communes les dépenses suivantes :

« 1° L'entretien de l'hôtel-de-ville, ou, si la commune n'en possède pas, la location d'une maison ou d'une salle pour en tenir lieu;

« 2° Les frais de bureau et d'impression pour le service de la commune, de conservation des archives communales et du Recueil des actes administratifs du département; les frais d'abonnement au *Bulletin des communes*, et pour les communes chefs-

Ce qui distingue les dépenses obligatoires, c'est que si le conseil municipal n'y pourvoit pas ou s'il n'alloue qu'une somme insuffisante, elles peuvent être inscrites ou augmentées par l'autorité qui est chargée de régler le budget, c'est-à-dire, suivant les cas, par le préfet ou par le président de la République. Quant aux dépenses facultatives, elles peuvent être réduites par le préfet ou par le président; mais ils n'ont pas le droit de les augmenter. Il y a même un cas où l'autorité supérieure n'a pas le droit de toucher à la dépense facultative, ni pour l'augmenter, ni pour la diminuer. Lorsque le budget municipal pourvoit à toutes les dépenses obligatoires, dit l'article 145, et qu'il n'applique aucune recette extraordinaire aux dépenses soit obligatoires, soit facultatives, ordinaires ou extraordinaires, les allocations portées audit budget pour les dépenses facultatives ne peuvent pas être modifiées par l'autorité supérieure.

lieux de canton les frais d'abonnement et de conservation du *Bulletin des lois*;

« 3° Les frais de recensement de la population; ceux des assemblées électorales qui se tiennent dans les communes et ceux des cartes électorales;

« 4° Les frais des registres de l'état civil et des livrets de famille, et la portion de la table décennale des actes de l'état civil à la charge des communes;

« 5° Le traitement du receveur municipal, du préposé en chef de l'octroi et les frais de perception;

« 6° Les traitements et autres frais du personnel de la police municipale et rurale et des gardes des bois de la commune;

« 7° Les pensions à la charge de la commune, lorsqu'elles ont été particulièrement liquidées et approuvées;

« 8° Les frais de loyer et de réparation du local de la justice de paix, ainsi que ceux d'achat et d'entretien de son mobilier dans les communes chefs-lieux de canton;

« 9° Les dépenses relatives à l'instruction publique, conformément aux lois;

« 10° Le contingent assigné à la commune, conformément aux lois dans la dépense des enfants assistés et des aliénés;

« 11° L'indemnité de logement aux curés et desservants et ministres des autres cultes salariés par l'État, lorsqu'il n'existe pas de bâtiment affecté à leur logement et lorsque les fabriques ou autres administrations préposées aux cultes ne pourront pourvoir elles-mêmes au paiement de cette indemnité;

« 12° Les grosses réparations aux édifices communaux, sauf, lorsqu'ils sont consacrés aux cultes, l'application préalable des revenus et ressources disponibles des fabriques à ces réparations, et sauf l'exécution des lois spéciales concernant les bâtiments affectés à un service militaire;

« S'il y a désaccord entre la fabrique et la commune, quand le concours financier de cette dernière est réclamé par la fabrique dans les cas prévus aux paragraphes 11 et 12, il est statué par décret sur les propositions des ministres de l'Intérieur et des Cultes;

Le budget de la commune est proposé par le maire, voté par le conseil municipal et approuvé par le préfet, lorsque le revenu ne dépasse pas trois millions. Au-dessus de cette somme, l'approbation est donnée par un décret sur la proposition du ministre de l'Intérieur (art. 145, § 3, de la loi du 5 avril 1884)[1].

Les recettes sont recouvrées par un comptable ou receveur municipal, et, en règle générale, c'est le percepteur de l'État qui en remplit les fonctions; mais dans les villes qui ont trente mille francs de revenu, un receveur municipal spécial *peut* en être chargé. C'est une faculté et non une obligation. Si le conseil municipal préférait conserver le percepteur et que celui-ci y consentît, la loi n'y mettrait pas obstacle. Le receveur spécial est nommé par le préfet dans les villes dont le revenu ne dépasse pas 300,000 fr., et par le président de la République, sur la proposition du ministre

« 13° La clôture des cimetières, leur entretien et leur translation dans les cas déterminés par les lois et règlements d'administration publique;

« 14° Les frais d'établissement et de conservation des plans d'alignement et de nivellement;

« 15° Les frais et dépenses des conseils de prud'hommes pour les communes comprises dans le territoire de leur juridiction et proportionnellement au nombre des électeurs inscrits sur les listes électorales spéciales à l'élection et les menus frais des chambres consultatives des arts et manufactures pour les communes où elles existent;

« 16° Les prélèvements et contributions établis par les lois sur les biens et revenus communaux;

« 17° L'acquittement des dettes exigibles;

« 18° Les dépenses des chemins vicinaux dans les limites fixées par la loi;

« 19° Dans les colonies régies par la présente loi, le traitement du secrétaire et des employés de la mairie; les contributions assises sur les biens communaux; les dépenses pour le service de la milice qui ne sont pas à la charge du Trésor;

« 20° Les dépenses occasionnées par l'application de l'article 85 de la présente loi, et généralement toutes les dépenses mises à la charge des communes par une disposition de loi. »

[1] L'article 145 de la loi du 5 avril 1884 n'a fait que reproduire l'article 2 de la loi du 24 juillet 1867. Celle-ci avait innové soit en mettant dans une catégorie à part les villes dont le budget dépassait trois millions, soit en ne permettant pas de modifier les crédits votés pour dépenses facultatives, lorsqu'aucune recette extraordinaire n'était appliquée aux dépenses obligatoires ou facultatives.

L'article 145 définit ainsi la ville qui a trois millions de revenu : « Le revenu d'une ville est réputé atteindre trois millions de francs lorsque les *recettes ordinaires* constatées dans les comptes se sont élevées à cette somme pendant les trois dernières années. — Il n'est réputé être descendu au-dessous de trois millions de francs que lorsque pendant les trois dernières années, les recettes ordinaires sont restées inférieures à cette somme.

des Finances, dans les communes dont le revenu est supérieur.

Le paiement des dépenses est également fait par le receveur municipal, mais en vertu d'une ordonnance de paiement délivrée par le maire. Si celui-ci refusait d'ordonnancer une dépense régulièrement autorisée et liquidée, il serait statué par le préfet en conseil de préfecture et l'arrêté tiendrait lieu de mandat (art. 152).

Sauf les cas où les lois prescrivent un mode spécial de recouvrement, les recettes s'effectuent sur des états dressés par le maire et rendus exécutoires par le visa du préfet ou du sous-préfet. Les tiers peuvent former opposition à ces états, et si la matière est de la compétence des tribunaux ordinaires, elles sont jugées par eux comme affaires sommaires (art. 153).

Budget départemental. T. V, p. 49.

Le projet du budget est préparé et présenté par le préfet, qui doit le communiquer à la commission départementale, dix jours avant la session d'août, avec les pièces à l'appui. Le budget voté par le conseil général est définitivement réglé par décret (art. 57 de la loi du 10 août 1871). Pour bien comprendre son mécanisme, il est utile d'exposer comment il était divisé d'après la loi du 10 mai 1838 et les modifications qu'y apporta la loi du 18 juillet 1866.

Le caractère du budget consistait, d'après la loi de 1838, dans la correspondance qu'elle établissait entre les recettes et les dépenses. La partie des dépenses et celle des recettes étaient subdivisées en sections de la manière suivante :

1° La première section comprenait les *dépenses ordinaires*. Elles étaient énumérées par l'article 12 de la loi du 10 mai 1838. Si le conseil général ne les inscrivait pas au budget, le Chef de l'État pouvait les y porter d'office, mais seulement jusqu'à concurrence des recettes qui étaient destinées à y faire face. Elles n'étaient donc pas absolument obligatoires, puisqu'elles ne l'étaient que dans la mesure des ressources qui leur correspondaient au budget des recettes.

2° La deuxième section se composait des *dépenses facultatives* d'utilité départementale; comme l'indique leur nom, ces dépenses ne pouvaient pas être inscrites d'office, si le conseil général omettait de les voter (art. 18 de la loi du 10 mai 1838).

3° Une troisième section comprenait les *dépenses spéciales*, auxquelles il était pourvu au moyen de ressources particulières créées *ad hoc* par des lois générales telles que les centimes spéciaux de l'instruction primaire (loi du 28 juin 1833 et art. 19 de la loi du 10 mai 1838) et des chemins vicinaux (loi du 21 mai 1836).

4° Enfin la quatrième section était relative aux *dépenses extraordinaires*, c'est-à-dire à celles qui étaient autorisées par des actes spéciaux, et couvertes au moyen des ressources créées *ad hoc*.

Les recettes se divisaient, comme les dépenses, en quatre sections. La ressource principale du budget départemental consistait dans les centimes additionnels, divisés en centimes additionnels ordinaires ou législatifs, centimes additionnels facultatifs, centimes additionnels spéciaux et centimes additionnels extraordinaires.

1° Les *centimes additionnels législatifs généraux* levés chaque année en vertu de la loi de finances.

2° Les *centimes facultatifs* ne pouvaient être perçus qu'en vertu d'une délibération du conseil général, et le conseil général ne devait pas dépasser le maximum des centimes fixé annuellement par la loi de finances. Si elle ne dépassait pas cette mesure, sa délibération, ayant été d'avance approuvée par la loi, était exécutoire sans autre condition que l'approbation générale du budget départemental.

3° Les *centimes spéciaux* ne pouvaient également être perçus qu'en vertu d'une délibération du conseil général, prise dans la limite du maximum fixé par les lois qui avaient réglé les matières ou services auxquels le produit des centimes était destiné. La différence avec les centimes facultatifs tenait à ce que ces derniers n'avaient pas d'affectation déterminée, comme les centimes spéciaux, et que, d'un autre côté, le maximum, au lieu d'être fixé par la loi générale de finances, l'était par une loi relative à un service déterminé.

4° Enfin les *centimes extraordinaires* qui, n'étant prévus par aucune loi générale, ne pouvaient être levés qu'en vertu d'une délibération du conseil général approuvée par une loi spéciale.

Quoiqu'ils fussent la ressource principale du budget départemental, les centimes additionnels n'étaient cependant pas la seule. Le produit des biens non affectés à un service public général devait également être compté; dans cette catégorie étaient classées les pépinières départementales [1]. Certains immeubles, quoique affectés à un service public, sont productifs de revenus. Ainsi les routes départementales sont ordinairement plantées d'arbres, dont l'émondage est un petit revenu; le prix des arbres morts ou arrachés est aussi, sinon un revenu périodique, au moins un produit accidentel. Enfin,

[1] Cette catégorie de biens départementaux est peu considérable. Leur revenu annuel, pour tous les départements de France, ne dépasse pas 400,000 fr., tandis que le produit des biens communaux est d'environ 35 millions.

l'article 10 de la loi du 10 mai 1838 comptait, parmi les ressources départementales, le prix des expéditions d'anciennes pièces ou d'actes déposés aux archives et le revenu des péages.

Voici maintenant la correspondance que la loi du 10 mai 1838 établissait entre les recettes et les dépenses. Il était pourvu aux dépenses ordinaires avec le produit des centimes législatifs.

C'est le moment de faire observer qu'une partie des centimes législatifs était consacrée à former un *fonds commun*, qu'on répartissait entre les départements pour aider les moins riches à supporter leurs dépenses ordinaires. La section des recettes affectées aux dépenses ordinaires comprenait donc la part du département dans le fonds commun. La loi du 10 mai 1838, article 17, permettait de consacrer une autre partie du fonds commun aux dépenses facultatives des départements; mais cette répartition, qui était connue sous le nom de *deuxième fonds commun*, avait, depuis 1852, cessé de figurer dans nos lois de finances.

Le premier fonds commun a lui-même été supprimé par la loi du 18 juillet 1866, article [1] 7.

Aux dépenses ordinaires était également consacré le produit des propriétés départementales, tant mobilières qu'immobilières, affectées à un service public, telles que les arbres des routes et le revenu du prix des expéditions et les péages. — Aux dépenses facultatives correspondaient le produit des centimes facultatifs, et le revenu des immeubles du département non affectés à un service public, tels que les pépinières. Enfin les centimes spéciaux et extraordinaires correspondaient rigoureusement aux dépenses spéciales et extraordinaires en vue desquelles ils avaient été établis.

Les fonds destinés aux dépenses facultatives pouvaient être consacrés au paiement des dépenses ordinaires. Article 16 de la loi du 10 mai 1838 : « La seconde section comprend les dépenses facultatives. — Le conseil général peut aussi y porter les autres dépenses énumérées en l'article 12, » c'est-à-dire les dépenses ordinaires. Mais la réciprocité était formellement interdite par la loi (article 15 de la même loi). Le conseil général ne pouvait donc pas payer une

[1] Cette loi, en supprimant le fonds commun, disposa qu'une somme de 4 millions prise sur les ressources générales du Trésor, serait annuellement répartie entre les départements les moins riches. Cette somme n'est pas, comme le fonds commun, formée par le prélèvement de centimes spéciaux. Elle est prise sur les fonds généraux et n'a pas une origine particulière. La répartition est approuvée chaque année par une loi.

dépense facultative avec les ressources destinées aux dépenses ordinaires.

D'après une innovation que nous trouvons, pour la première fois, dans la loi du 18 juillet 1866 et qui a été maintenue par la loi du 10 août 1871, le budget départemental se divise, tant pour les recettes que pour les dépenses, en *budget ordinaire* et *budget extraordinaire*. Les recettes ordinaires et les dépenses ordinaires sont ainsi nommées parce qu'elles se reproduisent périodiquement tous les ans, tandis que les recettes ou dépenses extraordinaires ont toutes un caractère accidentel.

Les recettes ordinaires se composent :

1° Des centimes ordinaires dont le nombre est fixé annuellement par la loi des finances;

2° Des centimes spéciaux autorisés pour les dépenses des chemins vicinaux, de l'instruction primaire et du cadastre;

3° Du revenu et du produit des propriétés départementales;

4° Du produit des expéditions d'anciennes pièces ou d'actes déposés aux archives de la préfecture;

5° Du produit des droits de péage de bac sur les routes et chemins à la charge du département et de tous autres droits concédés au département par des lois;

6° De la part allouée au département dans la répartition annuelle du fonds de subvention inscrit annuellement au budget du ministère de l'Intérieur[1] pour venir en aide aux départements qui, à raison de leur situation financière, doivent être compris dans la distribution;

7° Du contingent de l'État et des communes pour le service des aliénés;

8° Du contingent des communes pour le service vicinal et pour les chemins de fer d'intérêt local (art. 58 de la loi du 10 août 1871).

Les recettes extraordinaires se composent :

1° Du produit des centimes additionnels extraordinaires votés par le conseil général dans la limite fixée par la loi de finances ou autorisés par les lois spéciales. (V. art. 40 de la loi du 10 août 1871.)

[1] C'est le fonds de 4 millions dont il a été parlé plus haut. La loi qui doit déterminer les bases de la répartition de ce fonds entre les départements, n'a pas encore été faite. On n'admet pas à y prendre part les départements qui ne votent pas tous les centimes additionnels qu'ils pourraient voter en vertu de l'art. 40 de la loi du 10 août 1871.

2° Du produit des emprunts. L'emprunt peut être voté par le conseil sans être soumis à approbation, lorsqu'il est remboursable en quinze années et payable sur les ressources ordinaires ou extraordinaires à la disposition du conseil général. Si le remboursement devait être plus éloigné ou s'il fallait créer des ressources extraordinaires en dehors du maximum fixé par la loi de finances, l'emprunt ne pourrait être autorisé que par une loi (art. 40).

3° Des dons et legs;

4° Du produit des biens aliénés;

5° Du remboursement des capitaux exigibles et des rentes rachetées et de toutes autres recettes accidentelles.

Les dépenses ordinaires sont énumérées par l'article 60 de la loi du 10 août 1871. Ce sont :

1° Les dépenses pour le loyer, le mobilier ou l'entretien des hôtels de préfecture et de sous-préfecture, du local nécessaire à la réunion du conseil départemental d'instruction publique et du bureau de l'inspection d'académie;

2° Le casernement ordinaire des brigades de gendarmerie;

3° Le loyer, l'entretien et les menues dépenses des cours d'assises, des tribunaux civils et tribunaux de commerce, et les menues dépenses des justices de paix;

4° Les frais d'impression et de publication des listes électorales et des listes du jury.

Ces quatre espèces de dépenses ordinaires ont ce caractère commun que, si un conseil général omettait ou refusait de les porter au budget, elles pourraient être inscrites d'office par décret. On pourrait même, si le département n'avait pas d'autres ressources suffisantes pour y faire face, pourvoir à leur paiement par une imposition extraordinaire portant sur les quatre contributions directes et autorisée par décret, pourvu cependant que l'imposition ne dépassât pas la limite du maximum fixé par la loi de finances ou qu'elle fût approuvée par une loi au-dessus de ce maximum.

Parmi les dépenses extraordinaires, il n'en est qu'une pour laquelle la loi permette l'inscription d'office; c'est le paiement des dettes exigibles. Pour toutes les autres dépenses, qu'elles soient ordinaires ou extraordinaires, les allocations qui sont portées par le conseil général ne peuvent être ni augmentées ni modifiées par le décret qui règle le budget (art. 61, § dernier de la loi du 10 août 1871).

Est-ce à dire que l'autorité supérieure sera complètement désar-

mée et qu'il n'y aurait aucun remède aux délibérations par lesquelles un conseil général épuiserait les ressources du département en dépenses extraordinaires sans pourvoir aux dépenses ordinaires? Le président de la République pourrait refuser son approbation au budget jusqu'à ce que les propositions eussent été modifiées. Une transaction ne tarderait pas à intervenir et la faculté de refuser en bloc, si ce moyen extrême était employé, aboutirait au même résultat que l'inscription d'office. Il est évident que ce moyen, par cela qu'il est extrême, ne devra être employé que rarement et dans des circonstances graves.

Le préfet rend son compte d'administration au conseil général. Ce compte doit être communiqué à la commission départementale, avec pièces à l'appui, dix jours au moins avant la session d'août. Les comptes provisoirement arrêtés par le conseil général sont réglés définitivement par décret (art. 66).

Bureaux de bienfaisance, Hospices et Établissements de bienfaisance. T. V, p. 243.

Les *hospices* sont destinés à recevoir les pauvres malades. Il y en a qui sont spéciaux pour les aliénés indigents ou non indigents; ces derniers ne sont admis que moyennant le paiement d'une rétribution annuelle. Les *bureaux de bienfaisance* distribuent des secours à domicile aux personnes qui n'ont pas de moyens d'existence. Quoique, en général, les hospices ne distribuent pas des secours à domicile, il leur est permis d'affecter un quart de leurs ressources à l'assistance de vieillards laissés dans leurs familles (art. 7 de la loi du 21 mai 1873). Cette part peut même être portée au tiers avec l'approbation du conseil général. On distingue les hospices communaux, les hospices départementaux et les hospices appartenant à l'État; les bureaux de bienfaisance sont toujours, au contraire, des établissements communaux. Un décret est nécessaire pour autoriser la création d'un hospice ou d'un hôpital. Quant aux bureaux de bienfaisance, ils peuvent être créés par arrêté du préfet après avoir demandé l'avis des conseils municipaux (loi du 5 avr. 1884, art. 70-4°)

En général, les hospices et les bureaux de bienfaisance sont administrés par des commissions; c'est un des rares exemples qu'offre notre administration, d'autorités agissant collectivement. La commission administrative se compose : 1° du maire; 2° de six membres renouvelables. Sur les six, deux sont désignés par le conseil municipal, et quatre sont nommés par le préfet. Les membres renouvelables sont nommés pour quatre ans et renouvelés par quart, tous

les ans, d'après l'ordre établi par un tirage qui doit être fait après le renouvellement général. Si le conseil municipal était réélu dans l'intervalle, le conseil élirait de nouveau les deux membres qui doivent être élus par le conseil municipal. En cas de dissolution ou de suspension, les membres élus restent en fonctions jusqu'au jour de la nomination des délégués par le nouveau conseil municipal. Les membres sortants sont rééligibles. Pour être éligible, il faut que le candidat ne se trouve dans aucun des cas d'incapacité prévus par les lois électorales (art. 1 à 4 de la loi du 5 août 1879)[1].

Le préfet, qui nomme les commissions administratives, n'a pas le droit de les révoquer; la dissolution est prononcée par le ministre de l'Intérieur, sur la proposition ou l'avis du préfet[2]. Le ministre a également le droit de révoquer individuellement un membre de la commission. Il doit être pourvu au remplacement dans le délai d'un mois. Les membres révoqués ne peuvent être représentés qu'après le délai d'un an (art. 5 de la loi du 5 août 1879).

Le préfet nomme les administrateurs, directeurs et receveurs des hospices, sur la présentation de la commission. Si le préfet refuse de nommer parmi les candidats présentés, la commission est tenue de faire d'autres présentations (art. 6 de la loi du 21 mai 1873). Il n'y a lieu de nommer un receveur spécial qu'autant que le revenu ordinaire de l'hospice, calculé sur les trois dernières années, excède 30,000 fr.; au-dessous de ce chiffre, c'est le percepteur ou le receveur municipal qui fait les fonctions de receveur.

A Paris, les hospices et hôpitaux appartenant à la ville sont administrés par un directeur responsable, sous le contrôle d'un conseil de surveillance[3]. Entre le conseil de surveillance et la commission administrative, il y a cette différence fondamentale que la commission administre et agit, tandis que le conseil de surveillance ne fait que contrôler l'administration du directeur. L'importance des hospices de la ville de Paris a déterminé le législateur à

[1] La loi du 5 août 1879 n'a modifié la loi du 21 mai 1873 qu'en ce qui concerne les dispositions relatives à la nomination des membres de la commission, c'est-à-dire les art. 1, 2, 3, 4 et 5. — Les autres dispositions de la loi du 21 mai 1873 continuent à être en vigueur.

[2] Le nombre des membres pourrait être porté au-dessus de sept par un décret spécial. L'augmentation devra être faite en nombre suffisant pour que le préfet et le conseil municipal puissent faire les nominations dans une proportion égale.

[3] Loi du 10 janvier 1849, art. 1.

rentrer dans le système général de l'autorité confiée à une seule personne.

Tous les hospices et établissements de bienfaisance de la ville de Paris sont soumis à l'autorité d'un *directeur général de l'Assistance publique*, et placés sous la surveillance d'une commission, dont la composition est réglée par la loi du 10 janvier 1849. Le directeur général représente tous les hospices, soit en contractant, soit en plaidant. Le conseil de surveillance donne son avis sur les affaires énumérées dans l'article 5 de la loi du 10 janvier 1849, et ses membres visitent individuellement ou en corps les établissements de bienfaisance toutes les fois qu'ils le jugent convenable. Le directeur général est nommé par le ministre de l'Intérieur, sur la proposition du préfet de la Seine; les membres du conseil de surveillance sont nommés par décret[1].

Les aliénés sont à la charge des départements, et la loi veut qu'il y ait un établissement destiné à les recevoir dans chaque département ou que du moins il soit pourvu à ce service public par un traité avec un département voisin (loi du 30 juin 1838, art. 1er). L'administration des hospices départementaux n'appartient pas, comme celle des hospices communaux, à une commission administrative. Le préfet nomme un directeur responsable et une commission de surveillance, qui contrôle sans agir[2].

C'est aussi par un directeur, avec une commission consultative, que sont administrés les hospices de l'État, des Quinze-Vingts, de Charenton, des Jeunes-Aveugles, des Sourds-Muets de Paris et des Sourds-Muets de Bordeaux. Pour chacun de ces hospices, il y a une commission consultative composée de quatre membres nommés par le ministre de l'Intérieur; le directeur en fait partie et assiste à ses délibérations, avec voix délibérative.

Revenons aux commissions administratives.

La commission administrative prend deux espèces de délibérations : 1° les délibérations qui règlent certaines matières et dont l'exécution est de droit, à moins qu'elles ne soient annulées dans

[1] Même loi, art. 1 et 2, décret du 24 avril 1849.

[2] La dépense des aliénés indigents est principalement à la charge du département; la *commune* du domicile de l'aliéné peut seulement être appelée à concourir à la dépense « d'après les bases proposées par le conseil général, sur l'avis du préfet, et approuvées par le Gouvernement. » Le département qui donne le secours a le droit de recourir contre le département du domicile. Le *domicile de secours* est au lieu de la naissance jusqu'à vingt et un ans, et après cet âge, dans la commune où l'indigent réside depuis une année (tit. VI du décret du 24 vendémiaire an II).

les trente jours par le préfet; 2° les délibérations qui ne sont exécutoires qu'en vertu de l'approbation préalable du préfet ou de l'administration centrale, suivant les distinctions admises pour l'approbation des délibérations du conseil municipal (art. 9 et 10 de la loi du 7 août 1851). Pour les délibérations de la deuxième catégorie, la loi veut que le conseil municipal soit consulté, et, s'il s'agit de l'aliénation des biens formant la dotation des hospices, il faut que l'avis du conseil municipal soit favorable à l'aliénation (art. 10 de la loi du 7 août 1851 et 70-5° de la loi du 5 avril 1884).

Les dons et legs faits aux hospices sont acceptés, dans les départements, par la *commission administrative*, et, à Paris, par le directeur général de l'Assistance; l'acceptation est faite en vertu d'une délibération prise par la commission et, à Paris, par le conseil de surveillance. Cette délibération est approuvée par le préfet, lorsqu'il n'y a ni charge ou affectation immobilière, ni réclamation de la famille; un décret serait nécessaire si le legs ou la donation étaient grevés d'une affectation immobilière, ou s'il y avait réclamation de la famille. Les acquisitions, aliénations et échanges sont autorisés par le préfet, dans tous les cas. Par identité de raison, nous appliquerons aux hospices l'exception qui a été faite par la jurisprudence du Conseil d'État (avis précité du 11 décembre 1852) relativement aux forêts et biens communaux. Leur aliénation ne pourrait être autorisée que par un décret (art. 91 du Code forestier).

Pour les hospices ainsi que pour les établissements publics, en général, la loi recommande le *bail à ferme* comme le meilleur mode d'administration, et ce bail doit être fait aux enchères publiques. Cependant il appartient à la commission administrative de régler le mode d'administration des revenus des biens hospitaliers, ce qui implique le droit d'option entre la jouissance en nature, la régie directe et l'amodiation.

Les marchés de fournitures, dont la durée n'excède pas une année, et les travaux de toute nature, dont la dépense ne dépasse pas 3,000 fr., sont décidés par la commission administrative au moyen d'une délibération réglementaire, qui est exécutoire par elle-même si elle n'est pas annulée par le préfet dans les trente jours; au-dessus de ce chiffre, l'autorisation de l'administration supérieure est indispensable.

Les délibérations des commissions administratives des hospices, hôpitaux et autres établissements charitables communaux concernant un emprunt sont exécutoires en vertu d'un arrêté du préfet, sur *avis*

conforme du conseil municipal, lorsque la somme à emprunter ne dépasse pas le chiffre des revenus ordinaires de l'établissement, et que le remboursement doit être effectué dans le délai de douze années. Si la somme à emprunter dépasse ce revenu ou si le délai de remboursement excède douze années, l'emprunt ne peut être autorisé que par décret. Lorsque la somme à emprunter est supérieure à cent mille francs, il faut que le décret soit rendu en Conseil d'État, et enfin une loi spéciale est nécessaire toutes les fois que la somme empruntée est supérieure à 500,000 fr. (art. 119 de la loi du 5 avril 1884).

But. T. I, p. 132 et 328.

L'État-est il un but ou un moyen? — L'État est l'organisation de la puissance collective qui est destinée à protéger l'individu et à garantir l'exercice de ses droits; il doit aussi, dans l'intérêt de tous et de chacun, nous procurer la plus grande somme d'utilité en organisant les services publics et en exécutant les travaux qui seraient au-dessus de l'activité individuelle. Il manquerait donc à sa fonction naturelle si, en vue d'une grandeur artificielle, il se croyait fondé à traiter les personnes comme des forces qui peuvent être employées sans ménagement.

Le maintien de l'État impose à chacun de nous les plus grands sacrifices, même le sacrifice de la vie, s'il faut défendre notre territoire envahi ou soutenir notre honneur au dehors. L'État est alors le but, car tous nous avons intérêt à la conservation du bien commun. Mais ce n'est là qu'une situation temporaire. En résumé, l'État n'est en général qu'un moyen de protection pour les droits individuels mais c'est par exception un but lorsque son existence est menacée. Dans nos conclusions (T. I, p. 328) nous disons, d'après Aristote, que « l'État a été établi pour vivre d'abord (του ζῆν ενεκα) et ensuite pour bien vivre (του ευ ζῆν ενεκα). C'est en effet par la protection de l'État que nous vivons puisqu'il nous donne la sécurité. C'est aussi grâce à l'État que nous pouvons bien vivre moralement et matériellement, car il doit entreprendre, à défaut d'initiative individuelle, ce qui est indispensable à notre bien-être et à notre culture intellectuelle. »

C

Cadastre. T. VI, p. 91.

Le cadastre est l'état descriptif des parcelles qui composent la propriété foncière en France, commune par commune, avec l'estimation du revenu imposable que produit chacune d'elles. Cette expression vient de *capitastrum*, mot latin de la décadence qui dérive lui-même de *capita*, *caput* ou tête. L'empire romain était divisé en districts financiers, et chaque district ou *civitas* se partageait en un certain nombre de sous-divisions qui formaient l'unité imposable. Cette unité imposable s'appelait *caput*, *capita*, d'où est venu le mot latin du Bas-Empire *capitastrum*[1]. Avant 1789, il y avait, dans quelques provinces, des *cadastres* ou *péréquaires*, qui servaient à la répartition des tailles; mais, outre que ces registres étaient fort incomplets, leur institution n'était pas générale, et ils ne pouvaient pas servir sous le régime qui donna au pays une administration uniforme.

La Constituante et la Convention votèrent successivement[2] la confection d'un cadastre général; mais les agitations révolutionnaires ne permirent pas de mener à sa fin une entreprise qui demandait plus de calme dans les esprits.

On reprit le projet sous le Consulat[3] et une commission fut chargée de donner à cette grave question une solution aussi prompte que possible. Un instant on s'arrêta à l'idée de procéder par *grandes masses de cultures*, et de cadastrer 1,800 communes disséminées dans toute l'étendue de la France, pour déterminer par analogie le revenu des autres communes[4]. Le projet fut abandonné bientôt après, sur la demande des préfets eux-mêmes et sur l'insistance du

[1] C'est ce qu'ont démontré MM. Walter (de Bonn) et Baudi di Vesne (de Turin).

[2] *Lois administratives*, par MM. Vuatrin et Batbie, p. 414-423.

[3] Instruction du 22 janvier 1801 et arrêté du 20 octobre 1803. Cette instruction prescrivait la refonte générale des matrices, sans arpentage préalable. Sur les réclamations qui s'élevèrent contre ce mode de procéder, fut instituée la commission qui proposa le cadastre par grandes masses de culture.

[4] Arrêt des consuls du 12 brumaire an XI, article 22, qui ordonne l'arpentage dans chaque arrondissement de deux communes au moins et de huit au plus. « Cet arpentage devait présenter, non toutes les *propriétés en détail*, mais directement les *masses des différentes cultures*. Ainsi, une terre labourable de 30 arpents, quoique par-

duc de Gaëte, ministre des finances, qui proposa l'exécution d'un *cadastre parcellaire*[1]. En conséquence, la loi du 15 septembre 1807 prescrivit la confection de cet immense travail, qui n'a été terminé qu'en 1852.

Dans la pensée des législateurs de 1807, cette évaluation générale devait servir de base aux quatre degrés de répartition; mais il a été impossible de fonder la division des contingents entre les départements, les arrondissements et les communes, sur les évaluations faites à des époques diverses et par des agents qui n'avaient pas la même commune mesure; aussi l'application du cadastre a été limitée à la détermination des cotes individuelles à payer par les contribuables. Dans chaque commune, les parties qui ont concouru à la confection du cadastre ont tendu constamment à réduire le revenu imposable, et comme la proportion d'atténuation n'a pas été partout la même, le cadastre ne peut pas servir de base aux trois premiers degrés de répartition. Dans la commune, au contraire, l'erreur sur l'estimation n'a pas d'inconvénient, parce que, ayant été commise à la même époque et par les mêmes agents, elle porte sur tous les revenus proportionnellement et ne peut pas vicier la répartition. C'est par des lois successives que les évaluations cadastrales ont été réduites à n'être plus que la base de la répartition individuelle. La loi du 20 mars 1813 disposa que le cadastre n'aurait d'application que dans le département pour la répartition entre les arrondissements, les communes et les particuliers. La loi du 15 mai 1818 décida que les évaluations cadastrales seraient restreintes à l'arrondissement et serviraient de fondement à la répartition entre les communes. Enfin la loi du 31 juillet 1821 réduisit le cadastre à la répartition individuelle, entre les contribuables de la même commune.

Les opérations cadastrales sont de deux sortes : 1° celles qui sont confiées à des géomètres et ont pour but d'arriver à un état descrip-

tagée entre dix propriétaires, ne devait former qu'une figure ou qu'un polygone du plan. L'expertise ou évaluation du revenu devait également s'opérer par grandes masses » (Diction de M. Block, v° *Cadastre*).

[1] Voir les Mémoires du duc de Gaëte, t. II, p. 256 à 324. Gaudin expose, dans ce passage, comment il entendait faire de l'impôt foncier un impôt de quotité, en prélevant annuellement, au profit du trésor public, un *trentième du revenu net* porté à la matrice cadastrale. — Voyez la loi du 31 juillet 1821, articles 19 et 20. Cette idée a été reprise de nos jours et a fait de grands progrès. Les publicistes qui la préconisent y voient un moyen de corriger la différence des atténuations dans les évaluations cadastrales, sans refaire les coûteuses opérations du cadastre.

tif exact des parcelles et à la fixation de leur contenance; 2° celles qui ont pour objet l'estimation du revenu de chaque parcelle.

Les premières *ou opérations techniques* sont au nombre de trois :

La *délimitation;*

La *triangulation;*

Et l'*arpentage.*

Il faut d'abord bien établir les limites de la commune. Les bornes une fois déterminées, un agent est chargé de la triangulation. On entend par là une opération qui consiste à couvrir de triangles tout le territoire de la commune; ces triangles sont des points de repère qui dirigent les géomètres dans la levée des plans parcellaires et servent à contrôler l'arpentage au point de vue de la contenance[1].

Lorsque la délimitation a été approuvée par le préfet et que la triangulation a été vérifiée, on procède à l'arpentage des parcelles et à la levée des plans. Après avoir terminé le plan parcellaire, le géomètre construit, d'après la triangulation et en réduisant les feuilles du parcellaire à l'échelle de 1 à 10,000 mètres, un tableau d'assemblage présentant la circonscription de la commune, la division en sections, les principaux chemins, les montagnes, les rivières, la position des chefs-lieux, et les forêts de l'État et des communes[2]. Chaque parcelle porte un numéro qui est indiqué sur le plan cadastral de la commune. Le résultat des opérations géométriques donne la situation et la contenance de la parcelle.

Les opérations de la seconde espèce, ou *opérations administratives*, ont pour objet l'estimation du revenu imposable, et sont confiées à des personnes qui représentent les contribuables. Elles sont également au nombre de trois :

La *classification;*

Le *classement;*

Et le *tarif des évaluations.*

La *classification* a pour but de déterminer en combien de classes chaque nature de propriété sera divisée, à raison du degré de fertilité du terrain. Cette division ne doit pas dépasser le nombre de cinq classes pour les propriétés non bâties, et de dix pour les propriétés

[1] Règlement du 15 mars 1827, art. 8.

[2] Règlement du 15 mars 1827, et *Recueil méthodique.* En cas de contestation sur les limites entre deux communes, le différend est vidé par le préfet si les communes sont du même département, ou par le chef de l'État, si elles appartiennent à des départements différents. Ordonnance du 3 octobre 1821, art. 3.

bâties. Celles-ci ne sont même divisées en classes que dans les communes rurales ; car, dans les villes, bourgs et communes très peuplés, il n'y a pas lieu à classification des maisons, et chacune doit être estimée séparément. En quelque lieu qu'elles soient situées, les manufactures et usines reçoivent aussi une évaluation particulière.

Les classificateurs, au nombre de cinq (dont, autant que possible, deux forains, c'est-à-dire non domiciliés dans la commune), sont choisis parmi les propriétaires par le conseil municipal. Avant de procéder à la classification, ils sont tenus de faire une reconnaissance générale du territoire de la commune avec l'inspecteur des contributions directes. Les règlements[1] veulent aussi que les classificateurs et inspecteurs indiquent nominativement les deux fonds qui, dans chaque classe, ont été pris pour types supérieur et inférieur, et dont ils prennent la moyenne pour déterminer la relation entre les classes, sous le rapport de la fertilité.

Le *classement* détermine la classe à laquelle chaque propriété doit être rattachée ; c'est une opération en quelque sorte concrète, tandis que la classification est la fixation abstraite d'un certain nombre de classes. Il est fait par les propriétaires classificateurs, assistés du contrôleur, qui opèrent successivement sur chaque parcelle du territoire communal. On peut se faire une idée de la différence qui sépare la classification du classement en les comparant à la disposition des ouvrages dans une bibliothèque. Les sections avec la mention, en forme d'étiquette, de l'espèce d'ouvrages qu'elles sont destinées à recevoir (histoire, poésie, philosophie, législation, sciences, etc.), représentent la *classification*, tandis que le triage des livres et leur insertion dans les cases destinées à les recevoir correspondent au *classement*[2].

Lorsque les parcelles ont été classées, le conseil municipal fixe le *tarif des évaluations*. Cette opération consiste à attribuer un revenu proportionnel aux diverses classes de chaque nature de propriétés. Pour bien établir la relation qui existe entre les différentes espèces de culture, la loi veut que l'assemblée municipale commence par faire l'évaluation de la première classe dans chaque nature de propriété, et qu'elle ne passe aux classes inférieures qu'après avoir

[1] Règlements du 10 octobre 1821, art. 20, et du 15 mars 1827, art. 66.

[2] Ord. du 3 octobre 1821, art. 4 et 5.

établi le rapport entre les terres labourables, les prés, les vignes et les bois par l'évaluation de la première classe. Ce revenu est calculé sur une moyenne de quinze années, déduction faite des deux meilleures et des deux plus mauvaises.

Le tarif est soumis à l'approbation de la commission départementale, qui l'approuve ou le modifie (art. 87 de la loi du 10 août 1871).

Avec ces éléments, il est facile de déterminer le revenu de chaque propriété, puisqu'on sait quelle est sa contenance, à quelle classe elle appartient, et quel est le revenu par hectare de la classe à laquelle cette parcelle se rattache[1]. Il ne reste qu'à coordonner tous ces faits, et ce soin est confié aux agents de la direction des contributions directes. Le directeur dresse : 1° les *états de sections;* 2° la *matrice du rôle.*

Les *états de sections* contiennent les parcelles comprises dans la section, avec indication du nom du propriétaire, du numéro, de la situation et du revenu des propriétés. Pour connaître la totalité des biens qu'un propriétaire possède dans la commune, il faut relever, sur les états de sections, les parcelles portées sous son nom; c'est là l'objet de la *matrice du rôle*, espèce de grand-livre[2] où chaque contribuable est porté par ordre alphabétique, où toutes les parcelles sont désignées avec leur numéro, leur contenance, leur classe, leur revenu imposable, et où l'on additionne, sous le nom du contribuable, les parcelles dont il est propriétaire dans chaque section. On peut ainsi facilement connaître la contenance des biens qu'un contribuable possède dans la commune. Deux chiffres[3] placés dans les deux dernières colonnes indiquent, l'un la somme du *revenu imposable* et l'autre la *contenance totale* des parcelles.

Le contingent de la commune étant déterminé ainsi que le revenu foncier de chaque contribuable, la répartition n'est plus qu'une opération d'arithmétique. Le directeur dresse chaque année le *rôle*

[1] Il suffit de multiplier la contenance de la parcelle par le revenu à l'hectare de la classe à laquelle elle appartient.

[2] La matrice présente la plus grande analogie avec le grand-livre des commerçants. On sait, en effet, que les commerçants commencent par porter leurs opérations, jour par jour, sur leur *livre-journal*, et qu'ensuite, dans le *grand-livre*, ils ouvrent, par ordre alphabétique, à chacune des personnes avec lesquelles ils ont des relations d'affaires, un article particulier qui leur permet d'embrasser d'un regard la situation de la maison avec cette personne.

[3] La matrice est certifiée par le directeur, vérifiée et arrêtée par le préfet (*Recueil*

cadastral, c'est-à-dire un état nominatif des contribuables de la commune avec l'indication de la cote d'impôts incombant à chacun d'eux. C'est le préfet qui l'approuve et le rend exécutoire.

On voit par les développements précédents que le cadastre est une opération fort complexe, et qu'il ne peut être remanié qu'à des époques éloignées. La fixité du cadastre a même été considérée comme la meilleure condition où puisse se trouver la propriété foncière, soit parce qu'il importe au propriétaire de connaître à l'avance l'impôt qui sera exigé de lui, soit enfin parce qu'il ne faut pas décourager les agriculteurs en frappant, dès qu'elle se produit, la plus légère amélioration dans la culture. A ce dernier point de vue, la fixité du cadastre équivaut à une exemption prolongée pour l'augmentation du revenu provenant du progrès agricole. Les contribuables ne peuvent se pourvoir contre le classement que dans les six mois qui suivent la mise en recouvrement du premier rôle cadastral[1]. Les réclamations fondées sur un défaut de contenance doivent également être formées dans le même délai de six mois, à peine de déchéance.

Mais la fixité cadastrale n'est relative qu'aux propriétés non bâties; elle est étrangère aux propriétés bâties. Pour les premières, le contribuable ne peut pas, après l'expiration des six mois, se pourvoir en surtaxe pour erreur dans le classement, fausse évaluation ou exagération de contenance; et, d'un autre côté, les réparti-

méthodique, art. 811). Nous donnons ici un spécimen qui facilitera l'intelligence des explications données au texte.

M. AMÉ (Charles-Hippolyte).

NUMÉROS.	CULTURE.	CLASSE.	CONTENANCE.	REVENU.	TOTAL de la contenance.	TOTAL du revenu.
			hect.	fr.	hect.	fr.
Section A. 167	Vigne.	3e	99,65	14,50	18,84,37	506,10
168	Terre.	2e	1,50,25	20,75		
169	Pré.	1re	2,28,72	120,10		
170	Bois.	4e	10,50,25	200,50		
Section B. 280	Terre.	1re	3,55,20	150,25		

[1] Loi du 15 septembre 1807, articles 37 et 38, et ordonnance du 10 octobre 1840. Les articles prévoient cependant certaines réclamations fondées sur des causes postérieures à la mise en recouvrement du premier rôle cadastral.

teurs ne peuvent pas élever le revenu imposable. Pour les secondes, au contraire, le contribuable est recevable, chaque année, à réclamer contre la surtaxe dont il se prétendrait grevé, en raison de ses propriétés bâties, et les répartiteurs ont aussi le droit d'augmenter la cote en raison des nouvelles constructions. Mais, entre le contribuable et les répartiteurs, il y a cette différence que le premier peut réclamer tous les ans, même pour erreur dans l'ancienne évaluation cadastrale, tandis que les seconds ne peuvent élever la cote qu'à raison des constructions nouvelles[1].

En présence du principe de la fixité du cadastre, que signifient les exemptions temporaires accordées par la loi du 3 frimaire an VII? Les articles 111 à 116, en disant que, dans le cas qu'ils prévoient, l'impôt foncier ne pourra être augmenté pendant dix, vingt ou trente ans, semblent dire une chose évidente, puisque déjà la fixité cadastrale mettait obstacle à toute augmentation[2]. Ces exemptions ont d'abord été applicables dans les communes où le cadastre a été fait lorsque le propriétaire était encore dans les délais fixés par ces dispositions; en ce cas, l'estimation du revenu imposable serait faite d'après la valeur actuelle; mais l'impôt ne frapperait les propriétés exemptées qu'après l'expiration de la période d'exemption. Les exemptions d'augmentation, pendant une période déterminée, seraient encore applicables si l'on venait à refaire le cadastre, soit intégralement, soit partiellement. Ainsi le principe de la fixité conduit à exempter le contribuable des augmentations de contribution, non pas pendant dix ou vingt ans, mais jusqu'à la réconfection du cadastre[3].

[1] Le conseil d'administration des contributions directes a soutenu que le contribuable n'avait le droit de se pourvoir annuellement dans les trois mois de la publication du rôle, que pour la part de cotisation relative aux constructions nouvelles, et qu'il ne peut pas plus réclamer, pour les anciennes constructions cadastrées, que s'il s'agissait de propriétés non bâties. Cette opinion a été repoussée par le Conseil d'État. Voir notamment l'arrêt du 21 mai 1847. Le Conseil d'État décide d'un autre côté que les répartiteurs n'ont pas le droit, en ce qui concerne les constructions cadastrées, d'augmenter le revenu (arr. du 7 septembre 1848) et qu'ils n'ont ce droit qu'en matière de constructions nouvelles.

[2] Serrigny, *Questions et traités*, p. 242.

[3] L'article 226 du Code forestier ne se borne pas à dire que l'impôt foncier ne pourra pas être augmenté, mais que les *semis et plantations de bois sur les montagnes ou les dunes seront exempts de tout impôt pendant trente années*. Toutes les communes étant cadastrées depuis 1852, il faut admettre de deux choses l'une : ou que l'article 226 n'est plus susceptible de recevoir d'application qu'en cas de réconfection du cadastre, ou que la fixité cadastrale ne fait pas, dans la pensée de la loi, obstacle à

C'est ici la place de quelques observations sur une question qui a fait grand bruit, et qui n'est pas encore résolue, la *péréquation de l'impôt*. Elle est relative à la fixation du contingent des départements, des arrondissements et des communes. On sait que le cadastre ne sert de base qu'à la répartition individuelle, et que la répartition aux trois premiers degrés a été faite d'après des renseignements divers, tels que les actes de vente ou des baux. Mais les déplacements de richesse ont fait disparaître la proportionnalité, en admettant qu'elle ait jamais été rigoureusement assurée, et il est certain qu'aujourd'hui il y a des parties surchargées et d'autres qui sont trop légèrement imposées. On entend par *péréquation* une opération qui aurait pour but de rétablir une juste proportion entre les départements, les arrondissements et les communes, soit en faisant disparaître les erreurs commises dans l'évaluation primitive, soit en tenant compte des déplacements de richesse qui se sont produits postérieurement à la clôture des opérations cadastrales. Cette opération a été blâmée par quelques économistes, sur ce fondement que, les propriétés ayant à peu près toutes été vendues au moins une fois depuis cinquante ans, l'impôt avait été calculé dans le prix et que le réduire ce serait faire à l'acquéreur une pure libéralité[1]. Mais ce raisonnement spécieux n'est autre chose que la négation de l'impôt proportionnel. Si on le suit, il n'y a plus d'impôt foncier établi d'après le revenu net, mais une contribution répartie au hasard[2].

Des travaux faits en 1821 prouvèrent que la proportion entre le revenu et l'impôt foncier était très différente suivant les départe-

ce qu'exceptionnellement la décharge soit accordée en cas de semis ou de plantation de bois. C'est à ce dernier parti qu'il faut s'arrêter, parce que c'est le seul qui assure aux plantations forestières un encouragement sérieux; or, la loi ayant accordé l'exemption d'impôt à titre d'encouragement, ce serait méconnaître sa pensée et sa volonté que de la paralyser par la fixité du cadastre. Par conséquent les semis et plantations de bois sur les montagnes ou les dunes ne seront pas, pendant trente années, comptés pour la répartition de l'impôt foncier.

[1] Hipp. Passy, *Dictionnaire d'économie politique*, v° *Impôt*, et d'Hauterive, *Considérations sur la dette et l'impôt*, p. 22-23.

[2] L'inégalité est cependant choquante d'après l'évaluation faite en exécution de l'article 1er de la loi du 9 août 1879 et publiée, en 1883, par le ministère des Finances. La moyenne de l'impôt est de 4,49 0/0 du revenu imposable. La Corse ne paie que 0 fr. 43, les Hautes-Pyrénées que 3,15, tandis que dans d'autres départements la proportion s'élève à 7,79 et à 7,55 p. 0/0. Une commission instituée par décret du 12 juin 1884 pour examiner les évaluations du revenu foncier, a voté les deux résolutions suivantes : 1° transférer sur la propriété bâtie une partie du contingent de

ments. Malgré l'énormité de la disproportion, le Gouvernement ne procéda pas à une répartition nouvelle des contingents, mais à une réduction, par voie de dégrèvement, au profit des départements les plus imposés. C'est depuis cette époque une idée fort répandue, parmi les financiers, que la péréquation par voie de meilleure répartition aurait de graves inconvénients; car elle équivaudrait, pour les départements faiblement imposés, à une aggravation considérable d'impôts. En conséquence, et pour éviter le mécontentement des contribuables surtaxés, les plus prudents, parmi les hommes d'État, sont d'avis que la péréquation ne doit être faite que par voie de dégrèvement au profit des contribuables trop imposés, sans augmentation contre les contribuables moins imposés. Le dégrèvement (toutes les fois que la situation des finances permettra de procéder ainsi) aura l'avantage de satisfaire les uns sans irriter les autres, tandis que la péréquation par meilleure répartition mécontenterait d'un côté plus qu'elle ne satisferait de l'autre [1].

La question soulevée plusieurs fois n'a pas encore reçu de solution en ce qui concerne les propriétés non bâties [2]. Mais relativement aux propriétés bâties, elle a été tranchée par la loi du 27 août 1835, d'après laquelle les *nouvelles constructions* sont cotisées en dehors du contingent communal, de manière que l'augmentation de la matière imposable profite au Trésor. Réciproquement, lorsque des propriétés bâties sont démolies, la part d'impôt foncier qui était afférente à leur revenu est déduite du contingent communal, afin que le rejet de ces portions de la taxe ne grève pas les propriétés non bâties. Avant la loi, au contraire, une double injus-

la propriété non bâtie; 2° faire précéder ce transport d'un travail de révision des évaluations de la propriété bâtie. — Au Sénat, M. de Parieu a fait observer que, pour fixer les premiers contingents de l'impôt foncier, on tint compte du *répartement des tailles* de 1787. Aussi les départements où il y avait beaucoup de personnes exemptes de la taille ont été favorisés. — *Journal officiel* du 20 août 1884.

[1] La loi du 31 juillet 1821 procéda par voie de dégrèvement. Cinquante-deux départements qui payaient plus du dixième du revenu obtinrent une diminution. Ceux qui payaient au-dessous du dixième du revenu n'obtinrent pas de diminution. Le montant total du dégrèvement s'éleva à 13,529,000 fr. V. Ed. Vignes, *Traité élémentaire des impôts*, p. 24 et 25.

[2] La loi du 21 mars 1874, art. 9, a cependant adopté pour les terres mises en culture le système de la loi du 27 août 1835 pour les propriétés bâties. L'imposition des terres mises en culture est ajoutée au contingent de la commune, de l'arrondissement, du département, et profite à l'État. Réciproquement les parcelles qui ont cessé d'être cultivées cessent d'être imposées et les contingents sont diminués d'autant.

tice était commise : 1° dans les pays riches, les propriétés non bâties étaient dégrevées à mesure que les constructions nouvelles prenaient de l'extension; 2° dans contrées pauvres, où l'on démolissait plus qu'on ne construisait, le contingent restant le même, la taxe des maisons démolies retombait sur les propriétés non bâties. En d'autres termes, l'augmentation de la matière imposable ne profitait pas au Trésor, et elle retombait sur les contribuables le moins en position de la supporter.

Cartes à jouer. T. VI, p. 262.

Le droit sur les cartes était, d'après la loi du 7 août 1830, de 25 centimes par jeu de cartes à portrait français et 40 centimes par jeu de cartes à portrait étranger. La loi du 4 septembre 1871, art. 5, substitua aux deux espèces de taxes un droit uniforme de 50 centimes par jeu, quel que fut le nombre des cartes, et quels que fussent aussi la forme et le dessin des figures. La loi du 21 juin 1873, art. 17, a porté à 70 centimes le droit sur les jeux de cartes à portrait étranger. — La fabrication des cartes a été abandonnée à l'industrie privée; les fabricants sont seulement tenus de faire déclaration à la régie et ne peuvent s'établir que dans les villes où il existe une direction des contributions indirectes. L'administration leur délivre une *licence* qui donne lieu au paiement d'un droit analogue à celui que paient les marchands de boissons (100 fr.). L'enveloppe de chaque jeu doit porter la marque du fabricant et le *contrôle* des agents de la régie, contrôle qui consiste dans l'apposition d'une bande à timbre sec. Les cartes qui ne portent pas ces marques et bandes ne peuvent pas circuler sous peine de contravention.

Le Gouvernement s'est réservé la fourniture des moules et celle du papier filigrané; à ce point de vue, c'est un véritable monopole et un impôt qui consiste dans la différence entre le prix de vente et le prix de revient.

Catholicisme. T. II, p. 237.

La France est, au point de vue du culte catholique, divisée en diocèses, et chaque diocèse est soumis à l'autorité d'un évêque. Les évêques sont suffragants d'un archevêque. Celui-ci n'a sur les suffragants qu'une autorité restreinte; il peut seulement réformer leurs décisions pour *inobservation des formes canoniques*. Mais au fond, chaque évêque est maître dans son diocèse et l'archevêque ou métropolitain n'a pas le droit de s'immiscer dans l'administration des diocèses autres que le sien. Le diocèse est divisé en *paroisses*.

Chaque paroisse est pourvue d'un titre ecclésiastique ; tantôt d'une *cure*, tantôt d'une *succursale*. La cure diffère de la succursale en ce que la cure est remplie par un titulaire inamovible tandis que le succursaliste est révocable *ad nutum* par l'évêque. Le curé, en vertu de son inamovibilité, ne peut être privé de son titre que par une sentence de déposition (V. *Cure*, *Succursale*).

L'évêque a pour auxiliaires de son administration les *vicaires généraux;* les pouvoirs des vicaires cessent avec les fonctions de l'évêque qui les a désignés. Auprès de l'évêque se trouve le *Chapitre*, conseil de l'évêque, lorsque ce dernier le consulte, qui est composé de chanoines. Les chanoines sont pourvus de titres inamovibles. Ils ne peuvent être que déposés et ne sont pas révocables à volonté par l'évêque[1].

Cautionnement (*Enregistrement*). T. VI, p. 351.

On distingue : 1° le cautionnement personnel par lequel une personne s'engage à payer sous la condition : *si reus non solverit;* 2° l'affectation d'un objet mobilier ou immobilier à la sûreté de la dette.

Le cautionnement personnel est passible du droit proportionnel de 0 fr. 50 0/0 (0 fr. 67 1/2 avec les décimes) indépendamment du droit de 1 0/0 (1 fr. 25 avec les décimes) sur l'obligation principale. Mais le fidéjusseur ne pouvant pas s'engager *in duriorem causam* (art. 2013 C. civ.), le droit proportionnel serait réduit si le droit sur l'obligation principale était moindre ; il n'était que de 0 fr. 25 0/0 pour l'aval des effets négociables lorsque ceux-ci ne payaient que 0 fr. 25 0/0. Le cautionnement de la reconnaissance par le futur époux dans un contrat de mariage ne donnerait lieu qu'au droit fixe gradué (art. 1er, § 4, de la loi du 28 février 1872). La solidarité qui n'est au fond qu'un cautionnement, ne donne cependant pas lieu au paiement du droit accessoire de 0 fr. 50 0/0, parce que dans la solidarité il n'y a qu'un objet et qu'une obligation : *una res vertitur et una obligatio nectitur*, tandis que dans l'obligation avec cautionnement il y a deux liens de droit. S'il y avait plusieurs cofidéjusseurs de la même obligation on ne percevrait qu'une fois le droit de 0 fr. 50 0/0 pour tous les fidéjusseurs. — Le cautionnement de se présenter en justice était autrefois pas-

[1] Le crédit relatif aux traitements des chanoines a plusieurs fois été mis en question à la Chambre des députés. On s'est arrêté à l'idée de le supprimer au fur et à mesure des extinctions.

sible du droit de 1 0/0 d'après la loi du 22 frimaire an VII. Le droit a été réduit de moitié par la loi du 28 avril 1816, art. 50.

La *certification de caution* est passible du droit fixe de 3 fr. (3 fr. 75 avec les décimes). — Loi du 28 février 1872, art. 4.

Le cautionnement est déguisé quelquefois sous une combinaison de solidarité. Les tribunaux rechercheront d'après les faits l'opération réelle. La vérité résultera quelquefois de la nature de l'affaire. Par exemple, l'achat par deux acquéreurs solidaires d'un office ministériel n'est qu'un cautionnement, car un seul des acquéreurs peut être titulaire de la charge.

Le cautionnement réel est aussi passible du droit de 0 fr. 50 0/0 (0 fr. 67 1/2 avec les décimes). Le droit est seulement de 0 fr. 25 (0 fr. 37 1/2 avec les décimes) pour le cautionnement des comptables envers l'État. Quant au cautionnement des comptables avant leur entrée en fonctions, il est exempt d'enregistrement si les fonds sont fournis par le comptable lui-même et passible du droit fixe de 3 fr. si les fonds sont fournis par un tiers.

Le comptable pourrait être autorisé à fournir son cautionnement en garantie hypothécaire sur des immeubles lui appartenant. Comme en ce cas il garantirait lui-même sa gestion, il ne devrait pas le droit proportionnel de cautionnement. Tout débiteur, d'une manière générale, ne doit pas le droit proportionnel de cautionnement pour la garantie hypothécaire de sa propre dette; mais ce droit serait dû si l'hypothèque était consentie pour la garantie de la dette d'autrui.

Celui qui *se porte fort* pour autrui n'est pas une caution, il promet de procurer la ratification de celui pour qui il se porte fort mais ne garantit pas l'exécution *si reus non solverit*. Celui qui se porte fort contracte une obligation principale, tandis que l'obligation de la caution est accessoire. Celui qui se porte fort serait même sujet au droit proportionnel de 1 fr. 0/0 si la clause n'était pas dépendante d'un acte pour lequel d'autres droits proportionnels seraient dus.

Centimes additionnels communaux. T. VI, p. 439 (V. *Budget communal*).

Les distinctions que nous avons rencontrées dans le budget départemental se retrouvent à peu près dans le budget municipal. Chaque année, la loi de finances autorise l'addition au principal des contributions foncière et personnelle-mobilière de 5 centimes additionnels appelés *ordinaires* et dont le produit forme un article du revenu ordinaire de la commune.

Des centimes spéciaux ont été créés : 1° pour l'instruction primaire, quatre centimes (loi du 16 juin 1881, art. 2); 2° pour le traitement du garde champêtre; 3° pour les chemins vicinaux (loi du 21 mai 1836) et pour les chemins ruraux (loi du 20 août 1881, art. 10). Dans le premier cas, l'addition porte sur le principal des quatre contributions directes; dans le second, l'addition ne porte que sur la contribution foncière; dans le troisième, l'addition est faite au principal des quatre contributions directes.

Quand ils sont votés dans la limite du maximum fixé par les lois, la délibération du conseil municipal n'est pas soumise à une approbation expresse et spéciale; elle sera seulement sujette à l'homologation générale qui résultera de l'approbation du budget de la commune.

Enfin la commune peut s'imposer des *centimes extraordinaires* pour les affecter à des dépenses extraordinaires d'utilité communale. Le vote des centimes additionnels extraordinaires n'est soumis à *aucune autorisation*, si leur nombre ne dépasse pas cinq, si la durée de leur perception ne va pas au delà de cinq années et si le maximum fixé par le conseil général a été observé (art. 141 de la loi du 5 avril 1884). Les conseils municipaux peuvent voter aussi trois centimes extraordinaires exclusivement affectés aux chemins vicinaux et trois autres centimes affectés aux chemins ruraux reconnus (art. 141, § 2).

D'après l'art. 142 de la loi du 5 avril 1884, les conseils municipaux votent, avec l'*approbation du préfet*, les centimes additionnels extraordinaires aux conditions suivantes : 1° qu'on ne dépassera pas le maximum fixé par le conseil général (art. 42 de la loi du 10 août 1871); 2° que leur durée n'ira pas au delà de trente années.

Si l'imposition extraordinaire dépasse le maximum fixé par le conseil général, elle est approuvée par décret. Lorsqu'elle est établie pour plus de trente ans, le décret doit être rendu en conseil d'État, et enfin une loi est nécessaire s'il s'agit d'une imposition destinée au service d'un emprunt qui dépasse un million.

Centimes additionnels départementaux. T. VI, p. 439 (V. *Budget départemental*).

Les centimes additionnels[1] départementaux sont de plusieurs espèces ; on distingue :

[1] Le centime *additionnel*, c'est-à-dire ajouté au *principal* à raison de un centime par franc ou par 100 centimes. Cinq centimes additionnels donnent lieu, par chaque franc de principal, à la perception de 1 fr. 05.

1° Les centimes additionnels ordinaires ou législatifs;
2° Les centimes spéciaux;
3° Les centimes extraordinaires.

Les centimes ordinaires sont *établis*, chaque année, par la loi générale des finances, et pour ce motif appelés aussi *centimes législatifs*. La loi de finances les ajoute au principal des deux contributions foncière et personnelle-mobilière. Leur produit est porté au budget ordinaire du département, et le conseil général vote sur leur emploi[1]. Les centimes extraordinaires ne peuvent, au contraire, être levés qu'en vertu d'une délibération formelle avec ou sans approbation de l'autorité supérieure. Si le nombre des centimes additionnels ne dépasse pas le maximum fixé par la loi annuelle de finances, la délibération est exécutoire sans approbation. Que si, au contraire, il faut dépasser le maximum, la délibération du conseil général doit être approuvée par une loi spéciale.

Sur les centimes additionnels ordinaires, une partie (7 centimes additionnels) avait, avant la loi du 18 juillet 1866, pour objet la constitution du *fonds commun*. Le fonds commun était destiné à venir en aide aux départements les moins riches, dont quelques-uns ne pouvaient pas couvrir leurs *dépenses ordinaires* sans voter un nombre écrasant de centimes additionnels. Sa répartition était faite par décret, rendu sur la proposition du ministre de l'Intérieur. Son produit était exclusivement affecté aux dépenses ordinaires. La loi du 10 mai 1838, art. 17, 2e §, permettait de consacrer aux travaux extraordinaires des départements une partie du fonds commun dans la mesure fixée annuellement par la loi de finances; c'est ce qu'on appelait le *deuxième fonds commun*, qui a disparu de notre législation depuis 1853[2]. Le deuxième fonds commun n'a jamais été supprimé d'une manière expresse. Seulement les lois de finances ont cessé d'en faire mention, et ce fonds commun a été supprimé par omission. La loi du 18 juillet 1866, art. 6, supprima le premier fonds commun et disposa qu'il serait créé, avec prélèvement sur les ressources générales du budget de l'État, un fonds de 4 millions destiné à fournir des allocations aux départements dont la situation l'exigerait. Ce système a été maintenu par la loi du 10 août 1871 (art. 58, n° 7) et la répartition de cette somme est, chaque année, soumise au pouvoir législatif.

[1] Lois des 18 avril 1831, art. 14 et du 20 juillet 1837, art. 3.
[2] Loi de finances du 8 juillet 1853.

Enfin, plusieurs lois ont établi des centimes additionnels spéciaux : 1° pour les *chemins vicinaux* (art. 8 de la loi du 21 mai 1836), dans les limites du *maximum* fixé par la loi ; 2° pour l'*instruction primaire;* la loi du 28 juin 1833 a autorisé le vote de 2 centimes additionnels affectés aux dépenses départementales de l'instruction primaire; ces centimes peuvent même être imposés d'office par décret, d'après l'art. 13 de cette loi; elle s'ajoute au principal des quatre contributions directes, depuis la loi du 15 mars 1850. La loi des 10-16 avril 1867, art. 14, autorise l'établissement d'un troisième centime additionnel départemental, et la loi du 19 juillet 1875, art. 7, et celle du 16 juin 1881, art. 4, ont ajouté un quatrième centime. Ces quatre centimes sont obligatoires pour les départements; 3° pour le cadastre, le conseil général en peut voter jusqu'à cinq, par addition au principal de la contribution foncière seulement.

Centralisation. T. IV, p. 145 et suiv.

On appelle centralisation un système qui a pour caractère d'attirer au centre la décision d'affaires qui se produisent aux extrémités et de l'enlever aux autorités locales, en tout ou en partie. On distingue *la centralisation politique* et *la centralisation administrative*. La première établit au centre une force, un pouvoir prépondérant qui, par des ordres émanés du point central, dispose des forces disséminées sur la surface du pays. La centralisation administrative enlève aux départements, aux communes et autres établissements publics l'indépendance de la gestion de leurs intérêts et soumet les actes qui dépendent de cette gestion à l'approbation du pouvoir central. La centralisation politique n'a pas été attaquée par les écrivains de l'école libérale; mais la centralisation administrative a été critiquée comme contraire au développement de la vie et *à la reproduction des forces*. « Elle peut, dit Tocqueville, concourir admirablement à la grandeur passagère d'un homme, non point à la prospérité durable d'un peuple. » A la suite d'attaques répétées et continuées contre la centralisation administrative, le gouvernement impérial, pour donner un commencement de satisfaction à ces réclamations, fit les décrets des 25 mars 1852 et 13 avril 1861. Ces décrets posaient en principe que si « on peut gouverner de loin, on ne peut administrer que de près. » En conséquence, ils substituaient, dans un grand nombre de cas, l'approbation par le préfet à l'approbation par décret. Le déplacement pouvait être favorable à la prompte expédition des affaires; mais l'indépendance des établissements n'y ga-

gnait rien; leurs délibérations étaient soumises à l'approbation des délégués de l'autorité centrale, au lieu d'être soumises à l'autorité centrale elle-même. La chaîne était raccourcie, mais la chaîne restait. L'autonomie, le *self-government* ne gagnaient rien à ce déplacement de l'autorisation. Les liens ont été relâchés par une série de lois qui ont sérieusement étendu le *self-government*. Pour les départements, la loi du 18 juillet 1866 et surtout la loi du 10 août 1871; pour les communes, la loi du 24 juillet 1867 et surtout celle du 5 avril 1884. Le nombre des affaires sur lesquelles les assemblées locales statuaient d'une manière définitive n'étaient qu'en très petit nombre; elles ont été étendues et même aujourd'hui le principe est renversé, car il est de règle que l'approbation préalable n'est que l'exception et que le conseil local statue souverainement toutes les fois que la loi n'a pas disposé autrement. C'est ce qui résulte en particulier de l'article 68 de la loi du 5 avril 1884.

Les partisans de la décentralisation demandent qu'entre le centre et les départements on crée des *provinces* avec des assemblées analogues aux *États provinciaux*. Mais les provinces ayant été supprimées, les circonscriptions qui seraient créées aujourd'hui n'auraient pas de patrimoine et l'exemple du département prouve qu'il serait difficile de reconstituer le domaine provincial; car après cent années, il ne s'est pas formé de domaine départemental. Les ressources départementales se réduisent aux centimes additionnels. La commune, à raison de son ancienneté, a quelquefois des forêts patrimoniales; mais cette partie du domaine communal échappe à l'action du *self-government*, car elles sont soumises au régime forestier. Nous ne croyons pas que, chez nous, la décentralisation et l'autonomie des établissements publics puissent être poussées beaucoup plus loin qu'elles ne l'ont été par les dernières lois.

Cercles et Billards. T. VI, p. 282.

Loi du 16 septembre 1871, art. 8. « A dater du 1er octobre 1871, les billards publics et privés seront soumis aux taxes suivantes :

A Paris.	60 fr.
Villes au-dessus de 50,000 habitants. . . .	30 fr.
Villes de 10,000 à 50,000 habitants	15 fr.
Ailleurs.	5 fr.

Art. 9. « A dater de la même époque, les abonnés des cercles, sociétés et réunions où se paient les cotisations, paieront 20 0/0 desdites cotisations payées par les membres et associés. » — « Sont

exemptes les sociétés de bienfaisance, les sociétés de secours mutuels, les sociétés scientifiques, littéraires, musicales, agricoles dont les réunions ne sont pas quotidiennes. Sont également exemptes les sociétés ayant pour objet des jeux d'adresse ou des exercices spéciaux, tels que chasse, sport nautique, gymnastique, tir au fusil, au pistolet, à l'arbalète, dont les réunions ne sont pas quotidiennes » (loi du 5 août 1874, art. 7).

Cession (*Enrgistrement*). T. VI, p. 346.

La cession de créance est taxée, comme les obligations, à 1 fr. 0/0 (1 fr. 25 avec les décimes). — Le droit est perçu sur la somme de la créance cédée et non sur le prix de la cession. Comme le prix dépend de la solvabilité du débiteur, il n'y aurait aucun moyen de vérifier si la déclaration est sincère et la fraude aurait beau jeu. Cependant si la vente de la créance avait été faite en justice, le droit proportionnel serait assis sur le prix tel qu'il aurait été fixé par l'enchère. En ce cas, la fraude n'est pas à craindre.

Les *délégations de prix* diffèrent, au point de vue de l'enregistrement, des cessions de créances. Quand elle est faite dans l'acte où le prix est stipulé et en paiement d'une dette dont le titre est enregistré, la délégation de prix n'est pas soumise au droit proportionnel de 1 fr. 0/0. Il en serait autrement si la délégation de prix était faite par un acte séparé (C. cass., arr. du 26 mai 1834) ou pour le paiement d'une dette dont le titre n'aurait pas été enregistré. Que faut-il entendre par prix? Il y a prix toutes les fois qu'il y a obligation de sommes par suite d'une transmission de propriété ou de jouissance. Il y a prix non-seulement dans la vente mais dans les échanges avec soulte et les donations avec charges.

Chasse. T. II, p. 70.

Loi du 3 mai 1844. — La chasse a été soumise à quelques restrictions dans l'intérêt de la conservation du gibier et aussi pour la sûreté des personnes. Des arrêtés préfectoraux déterminent l'ouverture et la clôture de la chasse; les dates varient suivant la zone à laquelle le département appartient. De plus pour chasser, il faut être muni d'un permis accordé par le sous-préfet (Décret du 13 avril 1861) sur la demande du requérant adressée au maire qui la transmet avec son avis. — Les art. 6, 7 et 8 déterminent un certain nombre de cas où le préfet tantôt *doit* et tantôt *peut* refuser le permis de chasse. Que faudrait-il décider si le permis était refusé pour un motif qui ne rentrerait dans aucun des cas prévus par la loi? Le Conseil d'État a décidé qu'il y aurait excès de pouvoir et que l'inté-

ressé pourrait se pourvoir au Conseil directement, *omisso medio* (C. d'Ét., 13 mars 1867, D. P. 1867, 3e partie, 98). Les conditions sont requises, même pour chasser sur ses propres terres, sauf pour chasser sur les terres attenant à une habitation et entourées d'une clôture. Le propriétaire et même le possesseur ont aussi le droit de détruire en tout temps et sans permis les *bêtes fauves* ou les animaux classés par le préfet par les animaux nuisibles.

Chemins de fer (*Économie politique*). T. I, p. 128.

Les chemins de fer sont aujourd'hui des voies de communication aussi indispensables que l'étaient les routes et chemins avant l'invention de la vapeur. Les industries d'un pays qui en seraient dépourvu arriveraient les dernières sur les marchés et ne pourraient pas lutter contre les concurrents qui pourraient faire arriver leurs produits et spécialement leurs commandes par une voie rapide. Les pays sans chemin de fer trouveront tous les marchés accaparés et toutes les clientèles prises. Il faut donc que d'une manière ou d'une autre un État moderne soit pourvu de voies ferrées. Si l'industrie privée peut y pourvoir, l'État pourra ne pas intervenir; si elle est impuissante, il faut que l'État donne satisfaction à ce besoin, car c'est un service nécessaire. On s'est demandé si même quand l'initiative des particuliers peut suffire à la tâche, l'État ne doit pas se réserver ces entreprises? Tous les chemins de fer, dit-on, ont un intérêt stratégique en temps de mobilisation et de concentration des troupes, car les forces militaires affluent de tous les points du territoire vers le point où doit se faire la rencontre des armées. Mais l'expérience a démontré que le droit de réquisition suffirait et que les compagnies avaient fait preuve de dévouement, d'activité et de patriotisme. L'exploitation des chemins de fer par les compagnies nous paraît préférable à l'exploitation directe par l'État. Elles sont plus aptes que les agents de l'État à faire le commerce des transports; elles administrent plus sévèrement parce qu'elles peuvent invoquer la défense de l'intérêt privé. Les billets gratuits prendaient un grand développement avec l'exploitation par les agents de l'État. Il faut cependant que l'État, s'il concède l'exploitation, se réserve l'approbation. Sans cette restriction le public serait à la merci des compagnies sans le contrepoids de la concurrence, car presque partout il n'y a qu'une ligne et la compagnie concessionnaire exerce un véritable monopole.

Chemins de fer. T. V, p. 343.

D'après la loi du 15 juillet 1845, les chemins de fer font partie de

la grande voirie et, par conséquent, du domaine public[1]. Les uns appartiennent à l'État et sont exploités directement par ses préposés. D'autres, et c'est le plus grand nombre, ont été concédés à des compagnies pour un temps dont la durée est fixée par la concession (ordinairement 99 ans). A l'expiration du délai, le chemin fait retour à l'État qui peut, ou l'exploiter en régie ou le concéder de nouveau. Dans l'intervalle, l'État peut devancer l'arrivée du terme en rachetant la concession aux conditions fixées par le contrat[2]. La construction de la voie (travaux d'infrastructure) ont été faits ordinairement par l'État, quelquefois par les compagnies, moyennant une subvention. La pose des rails et le ballastage (travaux de superstructure) ont pour les chemins concédés été faits par la compagnie concessionnaire avec ou sans subvention, suivant la bonté des lignes. Les chemins exploités ou concédés par l'État sont dits : *chemins de fer d'intérêt général*. Les départements et les communes peuvent être autorisés à construire des chemins de fer *d'intérêt local* (loi du 11 juin 1880); mais qu'ils appartiennent à l'État, au département ou à la commune, qu'ils soient concédés ou exploités directement, ils font toujours partie de la grande voirie.

Quelle est la nature du droit résultant de la concession? Plusieurs lois en ont fait, par des dispositions formelles, un droit réel susceptible d'être hypothéqué; car elles ont constitué des hypothèques au profit de l'État, pour la garantie des prêts consentis par le Trésor aux compagnies, et chargé l'agent judiciaire du Trésor de prendre inscription. Ce droit d'hypothèque ne peut cependant être qu'un droit *sui generis* et modifié par la nature de la concession, en raison du service public qui en dépend. Il est impossible, en effet, de décider que la transmission des dépêches ou le transport des voyageurs et des marchandises pourra être arrêté par les poursuites d'un créancier dans un intérêt privé[3]. Les compagnies ne sont, du

[1] Art. 1er de la loi du 15 juillet 1845.

[2] A la fin de la concession, l'État prend le matériel de la compagnie concessionnaire avec la voie ferrée au prix fixé par l'estimation.

[3] La compagnie pourra hypothéquer le chemin à d'autres créanciers qui viendraient après l'État, premier créancier inscrit. Mais cette hypothèque ne donnerait pas aux tiers le droit d'exproprier le chemin, parce qu'il est impossible d'admettre que l'exercice de l'action hypothécaire pourra interrompre un service public; ils auraient seulement le droit de se faire payer par préférence, suivant leur rang, dans le cas où le Gouvernement ferait vendre la concession. En d'autres termes, le créancier hypothécaire n'aurait pas un titre exécutoire, mais un *droit de préférence* qui recevra son exécution lorsque la vente sera faite à la requête du Gouvernement. *Contrà* un avis

reste, pas propriétaires du chemin, mais seulement de la voie de fer, du matériel d'exploitation et du droit de concession[1].

Chemins de fer (*Servitudes*). T. V, p. 343 et t. VI, p. 43.

Nous avons vu que, d'après la loi du 15 juillet 1845, les chemins de fer font partie de la grande voirie (art. 1er). L'article 3 s'occupe des servitudes d'utilité publique qui sont applicables aux chemins de fer.

« Sont applicables aux propriétés riveraines des chemins de fer les servitudes imposées par les lois et règlements sur la grande voirie, et qui concernent : l'alignement, — l'écoulement des eaux, — l'occupation temporaire des terrains, en cas de réparation, — la distance à observer pour les plantations et l'élagage des arbres plantés, — le mode d'exploitation des mines, minières, tourbières, carrières et sablières, dans la zone déterminée à cet effet. — Sont également applicables à la confection et à l'entretien des chemins de fer les lois et règlements sur l'extraction des matériaux nécessaires aux travaux publics. »

Indépendamment des servitudes de grande voirie qui sont déclarées applicables aux chemins de fer, la loi a créé un certain nombre de charges spéciales à raison du voisinage des chemins de fer. D'après l'article 5 de la loi du 15 juillet 1845, « aucune construction, autre qu'un mur de clôture, ne peut être établie dans une distance de 2 mètres d'un chemin de fer. » Il est naturel que la loi ait fait exception pour les murs de clôture, puisque, d'après l'article 4, tout chemin de fer doit être clos des deux côtés et sur toute l'étendue de la voie. Le mur de clôture satisfait à cette prescription mieux qu'une haie sèche ou palissade. Si la loi écarte les constructions autres que les murs de clôture, c'est de crainte que par les ouvertures des maisons habitées ne soient jetées des matières qui pourraient encombrer la voie.

du Conseil d'État du 5 novembre 1874, et Aucoc, *Conférences*, t. III, p. 328, et *Revue critique*, 1876, p. 81. M. Aucoc considère l'hypothèque comme inconciliable avec le domaine public. Mais nous ferons remarquer que c'est la *concession du droit d'exploiter* et non le domaine public qui serait l'objet soumis à l'hypothèque. Le droit résultant de le concession appartient à la compagnie pour le temps qui lui a été assigné et ne fait pas, étant une propriété privée, partie du domaine public.

[1] C'est parce qu'elles ne sont pas propriétaires du sol que les compagnies ne paient pas la taxe de main-morte. — Il est vrai qu'elles sont soumises à l'impôt foncier, et le cahier des charges met ordinairement cette dépense parmi les obligations qui leur incombent. Elles sont imposées par analogie de ce qui a été fait pour les *concessionnaires de canaux*, qui doivent l'impôt foncier d'après la loi du 5 floréal an XI.

Quant au point de départ qui doit servir à calculer la distance de 2 mètres, il est fixé par l'article 5 de la loi du 15 juillet 1845 : « Cette distance sera mesurée soit de l'arête supérieure du déblai, soit de l'arête inférieure du talus du remblai, soit du bord extérieur des fossés du chemin, et, à défaut, d'une ligne tracée à 1 mètre 50 à partir des rails extérieurs du chemin de fer. »

L'interdiction s'applique-t-elle aux constructions qui existaient déjà au moment où le chemin de fer a été établi? L'article 5 a prévu le cas dans le § 3, qui porte : « Les constructions existantes au moment de la promulgation de la présente loi, ou lors de l'établissement d'un chemin de fer, pourront être entretenues dans l'état où elles se trouvaient à cette époque. »

Le propriétaire ayant le droit d'entretenir les constructions dans l'état où elles étaient avant l'établissement du chemin de fer, comment constatera-t-on l'état des constructions et fixera-t-on le droit du propriétaire? L'article 5, dernier paragraphe, dispose que les formalités à remplir par le propriétaire pour fixer l'état dans lequel les constructions pourront être entretenues, seront déterminées par un règlement d'administration publique.

Une autre disposition de la loi du 15 juillet 1845 (art. 7) défend d'établir, à une distance de 20 mètres d'un chemin de fer desservi par des machines à feu, des dépôts de matières inflammables, à l'exception seulement des récoltes pendant la moisson. Cette servitude a pour but de prévenir les incendies, qui n'auraient pas manqué d'arriver fréquemment, notamment dans les pays où il existe encore des couvertures en chaume.

L'interdiction de construire dans les 2 mètres et celle de déposer des matières inflammables à moins de 20 mètres sont absolues; le préfet ne pourrait pas dispenser de leur observation. Les distances déterminées pour ces deux servitudes, comme pour celles dont nous allons parler, peuvent être réduites, mais seulement par décrets rendus après enquête (art. 9). Indépendamment de la réduction des distances, les servitudes dont nous allons parler ont ce caractère que le préfet peut, par un arrêté, lever les interdictions d'une manière complète.

Ainsi l'article 6 dit que les localités où le chemin de fer se trouvera en remblai de plus de trois mètres au-dessus du terrain naturel, il est interdit aux riverains de pratiquer, *sans autorisation préalable*, des excavations dans une zone de largeur égale à la hauteur verticale du remblai mesurée à partir du *pied du talus*. L'excavation pour-

rait donc être faite moyennant une autorisation préalable. Cependant l'article 6 ajoute que cette autorisation ne pourra pas être accordée sans que les concessionnaires ou fermiers de l'exploitation aient été entendus ou dûment appelés.

D'un autre côté, d'après l'article 8 de la loi du 15 juillet 1845, dans une distance de moins de 5 mètres, aucun dépôt de pierres ou objets non inflammables ne peut être établi *sans l'autorisation du préfet*. L'autorisation une fois accordée est toujours révocable. La prohibition établie par cet article comporte deux exceptions. L'autorisation n'est pas nécessaire : 1° pour former, dans les localités où le chemin est en remblai, des dépôts de matières non inflammables, dont la hauteur n'excède pas celle du remblai du chemin. En ce cas, il n'y a pas à craindre que le dépôt de pierres s'écroule et encombre la voie publique ; 2° pour former, que le chemin soit en remblai ou en déblai, des *dépôts temporaires* d'engrais et autres objets nécessaires à la culture des terres. Cette seconde exception est faite dans l'intérêt de l'agriculture, comme celle que l'article 7 fait à la prohibition de déposer des matières inflammables. Mais l'exception ne s'applique qu'aux *dépôts temporaires*, et, s'il était permanent, le dépôt à moins de 5 mètres des fumiers ou autres obets nécessaires à la cu lture ne pourrait être fait qu'avec *l'autorisation du préfet*.

Au reste, il pourrait se faire que la sûreté publique exigeât la suppression d'une construction, d'un dépôt, d'une excavation, de couvertures en chaume, et que la loi des 16-24 août 1790 ne donnât pas des pouvoirs suffisants à l'administration. En effet, cette loi n'a pas pu prévoir les précautions que rendrait nécessaires le voisinage d'un chemin de fer. Aussi la loi du 15 juillet 1845 a-t-elle, par son article 10, armé l'administration de pouvoirs qu'elle n'aurait pas trouvés dans la loi générale sur la police.

« Si, hors des cas d'urgence prévus par la loi des 16-24 août « 1790, la sûreté publique ou la conservation du chemin de fer « l'exige, l'administration pourra faire supprimer, *moyennant une « juste indemnité*, les constructions, plantations, excavations, cou- « vertures en chaume, amas de matériaux ou autres existant dans « les zones ci-dessus spécifiées. »

L'indemnité est fixée par le jury toutes les fois qu'il s'agit de *suppression de constructions*. La loi du 3 mai 1841 n'est au reste applicable que pour la partie qui est relative au règlement de l'indemnité et il n'y a ni décret déclarant l'utilité publique ni jugement qui

prononce l'expropriation. La suppression est ordonnée par un arrêté du préfet. Lorsqu'il n'y a pas suppression de construction, mais seulement suppression d'un dépôt, d'une excavation ou d'une plantation, le jury n'est pas compétent pour régler l'indemnité ; elle est fixée conformément à la loi du 16 septembre 1807, c'est-à-dire par le conseil de préfecture.

Les contraventions à la loi du 15 juillet 1845 sont constatées, poursuivies et réprimées comme en matière de grande voirie. Elles sont punies d'une amende de 16 à 300 fr., sans préjudice de l'application des peines portées au Code pénal et au titre III de la loi de 1845. Le contrevenant est de plus condamné à la suppression des travaux faits en contravention et, s'il n'obéit pas à cette condamnation, la destruction est faite d'office à ses frais. Le montant de la dépense est ensuite recouvré contre lui par voie de contrainte, comme en matière de contributions publiques (art. 11 de la loi du 15 juillet 1845).

Aucun article de la loi de 1845 ni des lois postérieures n'attribue aux concessionnaires de chemins de fer le droit de poursuivre la répression des contraventions. Comme ces compagnies n'ont qu'un caractère privé, la poursuite ne pourrait leur appartenir qu'en vertu d'une disposition formelle. Du silence de la loi il faut donc conclure que cette faculté ne leur appartient pas en principe, sauf, par exception, les concessionnaires qui, par une disposition analogue à celle du décret du 22 février 1815, article 67, relatif aux compagnies des canaux d'Orléans et du Loing, ont été investis du droit de poursuivre les contrevenants. Ce décret fournit même un raisonnement *à contrario* pour établir que le droit de poursuite n'appartient pas aux concessionnaires s'il ne leur a pas été formellement conféré. Ici l'argument *à contrario* a une grande force, parce qu'il corrobore le principe général, en vertu duquel le droit de poursuite est l'attribution normale de l'autorité publique[1]. Nous croyons cependant qu'il y a sur ce point une lacune dans la loi, et que la collation du droit de poursuite aux compagnies n'aurait eu que des avantages pour l'intérêt général. Elle aurait assuré plus efficacement la répression des contraventions et mieux garanti la sûreté publique. La loi

[1] Arr. du Cons. d'Ét. des 12 janvier 1858, *Tourblain;* 18 août 1862, *Dusal;* 24 décembre 1872, *d'Ayroles*, et 7 août 1874, *Duluat.* — Elles n'ont même pas le droit d'intervenir dans les instances engagées par l'administration. Arr. du Cons. d'Ét. des 12 mai 1853, *Chauvin*, et 14 mars 1863, *Chemin de fer de Ceinture.*

aurait pu généraliser ce qui n'est que l'exception, d'autant plus que l'exception ne s'explique par aucune raison spéciale[1].

Chemins ruraux. T. V, p. 420.

Les chemins ruraux mettent en communication les parties de la même commune; les uns conduisent à une fontaine, à un abreuvoir, à une promenade; d'autres servent plus particulièrement aux propriétaires d'un quartier. Il en est aussi qui mettent en communication des bourgs, mais qui ne sont pas, au moins encore, classés comme *chemins vicinaux;* ils sont probablement destinés à entrer dans la vicinalité; en attendant on les considère comme chemins ruraux.

C'était une question autrefois très controversée que celle de savoir si une commune pouvait s'imposer extraordinairement pour l'entretien de ses chemins ruraux. Les *ressources spéciales* aux chemins vicinaux n'y pouvant pas être affectées, des jurisconsultes trop rigoureux concluaient que les *ressources extraordinaires* ne pouvaient pas *à fortiori* être créées pour cette destination. Cette difficulté a été supprimée par la loi du 20 août 1881 sur les *chemins ruraux.*

La loi distingue les *chemins ruraux reconnus* et ceux qui ne sont pas compris dans l'état de reconnaissance. Le conseil municipal, sur la proposition du maire, détermine ceux de ces chemins qui devront être l'objet d'arrêtés de reconnaissance; les arrêtés sont pris par la commission départementale sur la proposition du préfet, après enquête dans les formes prescrites par l'ordonnance du 9 septembre 1835. — L'ouverture, le redressement et l'élargissement d'un chemin rural ont lieu suivant les règles à suivre en matière de chemins vicinaux (art. 13 de la loi du 20 août 1881. Cpr. avec l'art. 16 de la loi du 21 mai 1836).

Le chemin rural reconnu *devient* imprescriptible, dit l'article 6. Il ne l'était donc pas avant l'arrêté de reconnaissance; d'où il suit que les chemins qui n'ont pas été l'objet d'un arrêté de reconnaissance sont prescriptibles.

La police et la conservation des chemins ruraux appartiennent à l'autorité municipale (art. 9). C'est le maire qui délivre l'alignement. Les contraventions relèvent du juge de simple police.

Quant à la construction et à l'entretien, il y est pourvu sur les ressources ordinaires de la commune, et, à défaut, le conseil municipal peut voter soit une journée de prestations, soit des centimes

[1] Jousselin, t. II, p. 398.

extraordinaires jusqu'à trois (art. 10). Enfin la *subvention spéciale* en cas de dégradation extraordinaire a été étendue de la vicinalité aux chemins ruraux (art. 11).

Chemins vicinaux[1]. T. V, p. 406.

Les chemins vicinaux sont des voies publiques qui mettent les bourgs (*vicos*) ou villages en communication. On en distingue trois espèces :

1° Les *chemins vicinaux de grande communication* qui traversent plusieurs communes ou même plusieurs cantons et vont ordinairement se relier, comme des routes départementales, avec les voies de communication des départements voisins. Ces chemins sont construits et entretenus par les communes traversées; mais le conseil général du département peut accorder une subvention tant pour leur entretion que pour les travaux extraordinaires. Le classement parmi les chemins vicinaux de grande communication est une des matières sur lesquelles le conseil général statue définitivement (art. 46, § 7, de la loi du 10 août 1871). Dans le langage de la pratique administrative, on appelle *grande vicinalité* l'ensemble des chemins vicinaux de grande communication.

2° Les *chemins vicinaux d'intérêt commun*. — Lorsqu'un chemin vicinal intéresse plusieurs communes, le conseil général peut désigner les communes qui contribueront à la dépense de construction ou d'entretien, et fixer la part que chacune d'elles supportera (loi du 18 juillet 1866, art. 1er, § 7, et la loi du 10 août 1871 (art. 46, § 7). Ces chemins forment la *moyenne vicinalité*, d'après l'expression employée dans la pratique[2].

3° Les *chemins vicinaux ordinaires*, qui vont d'un bourg à un autre et qu'on appelle, dans l'usage, de *petite communication* ou de *petite vicinalité*. Ceux-ci ne traversent pas, comme les précédents, les bourgs et les villages qu'ils mettent en communication; ils finissent aux portes de la commune. Pour qu'un chemin soit compté au nombre des chemins vicinaux de cette catégorie, il faut qu'il ait été classé par la commission départementale (art. 86, §§ 1 et 2 de

[1] *Lois administratives*, p. 1179-1184. — Une instruction ministérielle du 6 mars 1869 (exécutoire à partir du 1er janvier 1871) a développé, en 319 articles, le sens des articles de la loi du 21 mai 1836 et servi de modèle aux règlements départementaux en exécution de l'art. 21 de la loi organique. Cette instruction a été modifiée par les instructions des 23 septembre 1871 et 19 janvier 1872 qui ont mis l'instruction de 1869 en harmonie avec la loi du 10 avril 1871 sur les conseils généraux.

[2] Art. 6 de la loi du 21 mai 1836.

la loi du 10 août 1871); s'il ne l'a pas été, les ressources spéciales créées par la loi du 21 mai 1836 ne sont que par exception applicables à son entretien (loi du 21 juillet 1870) (V. *Chemins ruraux*). Le classement résulte soit d'un arrêté portant *déclaration de vicinalité*, soit d'un arrêté ordonnant l'*ouverture* d'un nouveau chemin vicinal ou le *redressement* d'un chemin déjà classé. — Quelle différence y a-t-il entre la déclaration et l'ouverture?

La *déclaration* implique que le chemin était antérieurement ouvert au public, mais elle ne peut mettre dans la vicinalité qu'un véritable chemin servant à l'usage du public. L'allée où l'on ne passe que pour aller au château n'est pas un chemin, et la commission départementale, si elle déclarait cette allée vicinale, commettrait un *excès de pouvoir*. Il faudrait, pour en faire un chemin vicinal, remplir les formalités exigées en cas d'ouverture d'un chemin nouveau, et, par conséquent, exproprier avec indemnité préalable[1].

Les arrêtés de la commission départementale portant reconnaissance ou fixation de la largeur attribuent immédiatement à la voie publique et, par conséquent, au domaine public de la commune, la propriété du *sol* compris entre les limites fixées par le préfet; le droit des propriétaires se change en une indemnité qui n'est fixée que postérieurement à l'expropriation par le juge de paix de la situation, sur le rapport d'experts dont l'un est à la nomination du sous-préfet et l'autre à la nomination du propriétaire; en cas de désaccord, le conseil de préfecture nomme un tiers expert. De même les arrêtés portant élargissement attribuent à la voie publique les portions prises sur les propriétés riveraines, sauf indemnité postérieure également fixée par le juge de paix, après expertise faite dans la même forme que pour la déclaration de vicinalité. Du mot *sol*, qui est employé par la loi, on avait conclu que cette expropriation, sans formes, sans indemnité préalable, n'est pas applicable aux *maisons* ou *constructions* situées le long de la voie publique, et que l'élargissement d'un chemin vicinal ne pourrait pas être fait sans expropriation, s'il comprenait un bâtiment[2]. Cette solution a été formellement consacrée par la loi du 8 juin 1864, art. 2, § 2. Il y a lieu, dans ce cas, à procéder conformément à la loi du 3 mai

[1] Cons. d'Ét., arr. des 25 février 1864 et 1er février 1866. Dans l'espèce du premier de ces arrêts, il s'agissait d'une affaire qui s'était produite sous la législation de 1836, et dans l'espèce du second, d'un arrêté qui avait été pris en 1827, c'est-à-dire sous l'empire de la loi du 28 juillet 1824.

[2] Cons. d'Ét., arr. des 24 janvier 1856 et 18 mars 1858.

1841, combinée avec les cinq derniers paragraphes de l'article 16 de la loi du 21 mai 1836.

Pour l'*ouverture* et le *redressement* d'un chemin vicinal, il est indispensable de recourir aux formalités de l'expropriation pour cause d'utilité publique avec préalable indemnité. Mais l'expropriation est, en ce cas, soumise à quelques règles particulières. Ainsi l'utilité publique est déclarée en cette matière par la commission départementale; l'indemnité, au lieu d'être fixée par un jury composé du douze membres, l'est par un jury de quatre personnes sous la direction d'un membre du tribunal ou du juge de paix (le tribunal a le droit de déléguer l'un ou l'autre); ajoutons cette particularité que le magistrat-directeur a voix délibérative, en cas de partage[1].

Entre les chemins vicinaux de grande communication et les chemins vicinaux ordinaires, la différence consiste moins dans la destination que dans le régime administratif. Et effet, le classement d'un chemin vicinal ordinaire parmi les chemins vicinaux de grande communication modifie son régime administratif sans rien changer aux services qu'il rend. Au point de vue administratif, voici les différences qu'on peut signaler : 1° le classement des chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun est fait par le conseil général, tandis que pour les chemins vicinaux ordinaires le classement est fait par la commission départementale; 2° le conseil général, pour la vicinalité moyenne et petite, n'accorde de subvention que pour les travaux extraordinaires, tandis que pour la grande vicinalité, il accorde des subventions destinées soit à l'entretien, soit aux travaux extraordinaires (art. 8 de la loi du 21 mai 1836); 3° l'alignement le long des chemins de grande communication ou d'intérêt commun est donné par le préfet et s'il y a un plan général, par le sous-préfet, tandis qu'il est donné par le maire le long des chemins vicinaux ordinaires[2].

Tous les chemins vicinaux classés dans la grande, dans la

[1] La prescription de deux ans établie par la loi du 21 mai 1836 ne s'applique qu'aux indemnités dues pour terrains pris aux fouillés (extraction de matériaux et expropriation). Elle ne s'applique pas aux demandes d'indemnité pour dommage résultant de l'exécution de travaux publics. Arr. du 13 mars 1874, *commune de Presles*.

[2] Les commissions départementales ne peuvent prononcer le redressement d'un chemin vicinal qu'après avoir pris l'avis du conseil municipal et, à défaut de cet avis, il y a *excès de pouvoir*. Arr. Cons. d'Ét., du 14 novembre 1873, *C. d'Olmeto*. — S'il y avait un plan général du chemin de grande communication ou d'intérêt commun, l'alignement serait donné par le sous-préfet.

moyenne ou dans la petite vicinalité appartiennent au domaine public de la commune, et, comme tous les biens hors du commerce, ils sont imprescriptibles (art. 2226 C. C.). L'article 10 de la loi du 21 mai 1836 le déclare formellement[1].

La dépense des chemins vicinaux est obligatoire; elle l'est incontestablement dans la mesure des ressources spécialement créées par la loi du 21 mai 1836 et des fonds disponibles sur les revenus ordinaires de la commune. C'est grâce à cette obligation que les chemins vicinaux ont été exécutés dans notre pays; car, sous l'empire de la loi du 28 juillet 1824, qui avait donné un caractère facultatif à la dépense, l'incurie des conseils municipaux avait laissé dans un déplorable état le plus utile des services[2]. L'article 136, n° 18, de la loi du 5 avril 1884 met au nombre des dépenses obligatoires de la commune « les dépenses des chemins vicinaux *dans les limites fixées par la loi.* » La loi du 10 août 1871 ne met pas au nombre des dépenses obligatoires du département, les dépenses de la grande vicinalité; mais si les ressources spéciales étaient absolument détournées de leur destination, le règlement du budget fournirait le moyen de ramener le conseil général à un emploi des fonds conforme au but pour lequel ils ont été levés.

L'article 63 de l'instruction ministérielle résume en ces termes tout ce qui est relatif aux voies et moyens : « Les ressources applicables aux dépenses des chemins vicinaux se composent : 1° de ressources ordinaires et de ressources extraordinaires créées par les communes; 2° de ressources éventuelles. Elles se divisent comme il suit :

[1] Il y avait, sous la loi du 21 mai 1836, controverse relativement aux chemins ruraux; on se demandait s'ils étaient imprescriptibles. La jurisprudence, concluant *à contrario* de l'article 10, décidait la question par la négative. Mais la question a été tranchée par la loi du 20 août 1881 sur les *chemins ruraux*, dont l'art. 6 dit que les chemins ruraux reconnus *deviennent* imprescriptibles.

[2] Circulaire du 29 avril 1839, appuyée sur un avis conforme du Conseil d'Etat. La répartition entre les communes intéressées de la dépense pour un chemin de grande communication est un acte d'administration qui ne peut pas être attaqué au contentieux. Arr. Cons. d'Ét. des 14 novembre 1873, *C. d'Olmeto;* 27 juin 1873; *C. de Villers;* 26 décembre 1873, *C. d'Ambarès*, et 14 février 1873, *C. de Saint-Pierre.*

1° Ressources créées par les communes.	Ressources ordinaires (Loi du 21 mai 1836, art. 2).	Revenus ordinaires. Prestations. Centimes spéciaux ordinaires.
	Ressources extraordinaires.	Centimes spéciaux extraordinaires (Loi du 24 juillet 1867, art. 3). Quatrième journée de prestations (Loi du 11 juillet 1868, art. 3). Impositions extraordinaires autorisées par des lois spéciales.
2° Ressources éventuelles.	Souscriptions particulières. Subventions industrielles (Loi du 21 mai 1836, art. 14). Subventions départementales. Subventions de l'État.	Emprunts à la caisse des chemins vicinaux ou à d'autres caisses. Allocations sur ressources extraordinaires, telles que coupes de bois ou ventes de biens.

Chèques. (*Enregistrement*). T. VI, p. 359.

Le chèque n'est pas soumis à un droit spécial d'enregistrement. S'il est à ordre, il paie comme effet négociable 0 fr. 50 (0 fr. 67 1/2 avec les décimes); s'il n'est pas négociable, c'est un mandat de paiement au droit de 1 0/0. Négociable ou non, il acquitte un droit de timbre de dix centimes d'après la loi du 23 août 1871, art. 18, n° 2. — Le droit de timbre est de 0 fr. 20, lorsque le chèque est de place en place (loi du 19 février 1874, art. 8).

Chiens (Taxe des). T. VI, p. 457.

D'après la loi du 2 mai 1855, cette taxe, établie exclusivement au profit de la commune, ne peut dépasser 10 fr. ni descendre au-dessous de 1 fr. Entre ce *minimum* et ce *maximum*, le tarif est arrêté dans chaque commune, par délibération du conseil municipal, homologué par décret, après avoir pris l'avis du conseil général. A défaut de présentation par le conseil municipal, il est statué d'office sur la proposition du préfet. Le tarif ne peut pas contenir plus de deux taxes : 1° la plus élevée pour les *chiens de luxe;* 2° la moins élevée pour les *chiens de garde.* — L'impôt est dû pour tout chien que le contribuable possède au 1er janvier de chaque année (sauf les chiens qui, à cette époque, sont nourris par la mère); il est perçu d'après la déclaration qui en doit être faite. Le redevable est passible d'un impôt triple, en cas de non-déclaration, et d'un

impôt double en cas de déclaration insuffisante. La déclaration des propriétaires doit être faite du 1er octobre au 15 janvier. Un décret du 3 août 1861 porte que les propriétaires qui ont fait la déclaration dans les délais ne sont pas tenus de renouveler annuellement leur déclaration ; il suffit qu'ils déclarent les changements survenus dans le nombre et la destination de leurs chiens. Au contraire, d'après le décret du 4 août 1855, il fallait que, chaque année, la déclaration fût renouvelée.

Cimetières (Voisinage des). T. VI, p. 61.

D'après le décret du 23 prairial an XII [1] (12 juin 1804), il doit y avoir, hors de chaque ville ou bourg, à une distance de 35 à 40 mètres au moins de leur enceinte, des terrains spécialement consacrés à l'inhumation des morts. Les terrains les plus élevés et exposés au nord doivent être choisis de préférence. On les clôt de murs de 2 mètres au moins d'élévation et l'on y fait des plantations, de manière cependant à ne pas gêner la circulation de l'air.

Chaque personne a du reste le droit de se faire inhumer dans sa propriété, à la seule condition d'observer la distance de 35 à 40 mètres des villes et bourgs [2].

Il est interdit de faire des inhumations dans les synagogues, églises, temples, ainsi que dans l'enceinte des villes et bourgs.

Il appartient à toute famille de mettre sur les tombes des pierres tumulaires et des inscriptions funéraires ; ces inscriptions et pierres ne font pas obstacle à ce que, à l'expiration de toute période de cinq ans, on ne rouvre les fosses pour y faire de nouvelles sépultures. Mais lorsque l'étendue du cimetière le permet, l'administration peut concéder des terrains aux personnes qui désirent y posséder une sépulture et celle de leurs parents, et y construire des caveaux, monuments ou tombeaux (V. *Concessions*) [3].

Les lieux de sépulture, qu'ils appartiennent aux communes ou aux particuliers, sont placés sous l'autorité et la surveillance des maires qui sont chargés de veiller à l'exécution des lois [4].

Le voisinage d'un cimetière emporte prohibition d'élever aucune construction ou de creuser aucun puits à une distance de moins de

[1] Art. 6 du décret de 1808 et ord. du 6 décembre 1843 qui rend le décret applicable à toutes les communes.

[2] Art. 14 du décret du 23 prairial an XII.

[3] Art. 10 du même décret.

[4] Art. 16 du même décret.

100 mètres des cimetières transférés hors des communes[1]. Les réparations aux bâtiments existants sont soumises à une autorisation préalable et les puits peuvent, après expertise contradictoire, être comblés en vertu d'un arrêté du préfet pris sur la demande de l'autorité locale[2].

Il est difficile de concilier la prohibition de construire à une distance de 100 mètres avec la prescription de porter les cimetières seulement à 35 ou 40 mètres de l'enceinte des villes ou bourgs. Cette sorte de contradiction s'explique par la différence des époques auxquelles les deux dispositions ont été faites; elle a pour effet de grever d'une servitude négative *non ædificandi* les propriétés de la ville ou du bourg sur un espace de 60 ou 65 mètres, et de faire obstacle, soit aux réparations des maisons, soit au creusement des puits. Il serait facile de mettre ces deux dispositions en harmonie par un article qui ordonnerait le transfèrement des cimetières à 100 mètres de l'enceinte des villes ou bourgs.

Circonstances atténuantes. T. II, p. 166.

Les circonstances atténuantes ont pour effet, en matière de presse, de faire abaisser la peine de moitié. — Mais le juge pourrait descendre au-dessous de la moitié.

Seulement il ne peut pas reconnaître les circonstances et maintenir la peine au-dessus de la moitié.

Circulation (Droit de). V. *Boissons*. T. VI, p. 220.

Droit perçu sur les vins, cidres, poirés et hydromels expédiés aux *particuliers*. Il est dû sur tout déplacement, sauf quelques exceptions qui sont indiquées au mot *Boissons*. Nous avons mis au nombre des exceptions les expéditions qui sont destinées aux villes de 10,000 habitants où les droits sont réunis dans une taxe de rem-

[1] Décret du 7 mars 1808, art. 1 et 2. La question de savoir si les servitudes résultant du voisinage des cimetières donnent droit à indemnité a été résolue contre les propriétaires riverains. Voir arrêt de la Cour de Nancy, du 30 mai 1843 et C. cass., 8 mai 1876.

[2] La ville de Paris peut-elle pour le cimetière qu'elle possède dans une autre commune, par exemple, pour le cimetière qu'il est question d'établir à Méry-sur-Oise, réclamer, sans indemnité, la servitude *non ædificandi* qui a été établie par le décret du 7 mars 1808? La question s'est déjà présentée pour le cimetière de Saint-Ouen. Le conseil municipal a pris une délibération qui rejette la réclamation des propriétaires voisins. L'affaire a été soumise aux tribunaux. Nous avons, dans l'affaire du cimetière de Saint-Ouen, signé une consultation où sont établis les droits des riverains contre la ville de Paris. La Cour de cassation a décidé qu'il n'y avait pas lieu à indemnité même quand le cimetière appartenait à une autre commune : 8 mai 1876 (D. P., 1876, I, 253).

placement perçue à la barrière (loi du 8 juin 1875). Cette proposition est exacte en ce qui concerne Paris où la taxe de remplacement comprend le droit de circulation. Pour les autres villes à taxe unique, celle-ci ne comprend que le droit d'entrée et le droit de détail (art. 1er de la loi du 9 juin 1875). Le droit de circulation est donc exigible sur les boissons à destination de ces villes. Il y a lieu de rectifier, suivant cette distinction, ce que nous avons dit au T. VI, p. 221, 6°.

Circulation (*Economie politique*). T. I, p. 81.

La liberté de la circulation des richesses est la même que la liberté du commerce. Comme principe, la liberté commerciale n'est plus mise en doute. Mais la politique a souvent demandé et fait triompher des exceptions. On admet que pour favoriser dans un pays l'établissement d'une industrie naissante on peut écarter la concurrence des produits étrangers par des droits de douane comme pour donner des *lisières* à l'*enfant*. On admet aussi que pour soutenir et prévenir la chute d'une industrie en décadence il est permis de la protéger contre la concurrence étrangère, comme pour *donner des béquilles à un malade*. Mais il faut faire attention à la situation économique du pays; il pourrait arriver en effet qu'en protégeant une industrie on provoquât des mesures de rétorsion contre d'autres industries. Les États-Unis dont l'exemple a souvent été invoqué n'ont pas à craindre ces représailles parce que leurs produits sont nécessaires aux industries du continent européen. S'ils taxent les produits venant d'Europe, ils n'ont pas à redouter que le coton soit frappé; car c'est la matière première des industries de l'Europe et la loi ménage les matières premières.

Citation. T. II, p. 159 et suiv.

La poursuite en matière de presse appartient au ministère public, mais avec le consentement des intéressés lorsqu'il s'agit d'injures, diffamation, outrage. Pour les corps constitués, une délibération tendant à la poursuite est nécessaire. Pour les membres de l'une des Chambres, il faut que l'intéressé porte plainte. Pour les chefs d'État étrangers ou agents diplomatiques, le ministère public peut agir à leur requête ou sur leur demande adressée au ministère des affaires étrangères et transmis par celui-ci. Pour les fonctionnaires autres que les ministres, la poursuite peut avoir lieu soit sur la plainte du fonctionnaire directement, soit sur la demande du ministre dont il relève. Pour les témoins ou les jurés, la loi exige la plainte du témoin ou juré diffamé ou injurié. Les témoins ou

jurés ont, comme les particuliers, le droit de citer directement les écrivains coupables d'injure ou de diffamation.

Cloches. T. II, p. 205.

La question de la sonnerie des cloches avait donné lieu à controverse sous l'empire de la loi organique du 18 germinal an X dont l'article 48 portait que « l'évêque doit se concerter avec le préfet pour régler la manière d'appeler les fidèles au service divin et l'on ne peut les sonner pour toute autre cause sans la permission de l'autorité locale. »

La loi municipale du 5 avril 1884 a résolu la question dans l'article 100. « Les cloches des églises sont spécialement affectées aux cérémonies du culte. — Néanmoins elles peuvent être employées dans les cas de péril commun qui exigent un prompt secours; et dans les circonstances pour lesquelles les dispositions de lois ou des usages locaux le prescrivent. » C'est la consécration de ce qui avait été admis dans la pratique.

L'autorité laïque ayant le droit de faire sonner les cloches, l'article 101 de la loi du 5 avril 1884, pour assurer l'exercice de ce droit, a disposé qu'une clef du clocher serait déposée entre les mains du maire. On devrait même déposer entre ses mains une clef de l'église si l'entrée du clocher n'était pas indépendante de celle de l'église.

Clubs. T. II, p. 419.

L'article 7 de la loi du 30 juin 1881 dit que « les clubs sont interdits. » Que faut-il entendre par clubs? La loi n'a pas seulement interdit à des réunions de prendre le titre de *clubs;* car il serait puéril de défendre un nom, si au fond la chose était permise sous une autre dénomination. Le club suppose une série de réunions avec affiliation à d'autres réunions. Or l'affiliation appartient à la matière de l'association. Ce n'est plus une simple réunion, ni une série de réunions publiques. Or, même les associations ne sont pas interdites; elles peuvent d'abord être autorisées et aucune autorisation n'est exigée lorsque le nombre des associés est au-dessous de 20 personnes. Il est difficile de dire ce que signifie au juste l'*interdiction* des clubs. Cette disposition veut-elle dire qu'un club ne pourrait pas être autorisé? ou qu'une association au-dessous de 20 personnes ne pourrait pas être formée? — Nous avons fait observer, lors de la discussion de la loi au Sénat, que cette disposition était difficile à comprendre. La réponse du rapporteur n'a pas éclairci la difficulté.

Colonies. T. IV (*A la fin du volume*[1]).

Les colonies de la France peuvent être divisées en trois catégories suivant le degré d'assimilation avec la métropole : 1° l'Algérie, 2° les grandes îles de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion et 3° toutes les autres colonies : le Sénégal, Saint-Pierre et Miquelon, la Cochinchine, l'Inde française, la Guyane et la Nouvelle-Calédonie.

Algérie. — L'Algérie est considérée comme la continuation du territoire français au delà de la Méditerranée et il est certain qu'elle est soumise au même régime que la métropole depuis que le décret du 26 août 1881 a, par son article 2, disposé que « les lois, décrets, arrêtés, règlements et instructions ministérielles qui régissent, en France, les divers services, s'appliquent, en Algérie, dans toutes celles de leurs dispositions auxquelles il n'a pas été dérogé par la législation spéciale de ce pays. » La différence est donc l'exception et l'assimilation est la règle générale.

C'est par un décret que les lois et règlements métropolitains ont été appliqués à l'Algérie. Il en faut conclure que les lois et règlements ne régissent pas de droit l'Algérie, que l'extension a pu être ordonnée par une décision du Chef du pouvoir exécutif et que, par conséquent, elle est placée sous le régime du décret. Si un décret a suffi pour rendre applicables à l'Algérie les lois et règlements de tous les services faits pour la métropole, un décret suffirait aussi pour faire des exceptions et augmenter ce que le décret de 1881 appelle « la législation spéciale de ce pays. »

L'éloignement[2] a rendu nécessaire des mesures particulières et notamment l'institution d'un gouverneur qui ait, au moins en partie, les pouvoirs du Président de la République ou ceux des ministres. Aussi le gouverneur de l'Algérie n'est pas seulement le représentant du Président de la République. S'il n'avait que cette qualité, il ne différerait pas des préfets, car le préfet ayant une compétence qui s'étend à tous les services, est aussi le représentant non du ministre de l'intérieur qui propose sa nomination, mais du Chef de l'État. Le gouverneur de l'Algérie a de plus que les préfets le pouvoir, en ce qui concerne certaines matières, d'autoriser par arrêté des actes qui, sur le territoire métropolitain, ne

[1] Nous n'avons pas traité des colonies dans le corps de l'ouvrage et nous remplissons ici une lacune. C'est à la fin du tome IV que ces développements auraient dû trouver leur place.

[2] Alger est à 1644 kilomètres de Paris et à 800 kilomètres de Marseille.

pourraient être autorisés que par décret. Cette délégation qui ne pourrait pas être donnée à un préfet, a pu être accordée au gouverneur de l'Algérie, parce que l'Algérie est encore, — du moins en principe et sauf quelques exceptions, — sous le régime des décrets.

Les services civils de l'Algérie dépendent des ministres compétents *ratione materiæ;* mais d'après le décret du 26 août 1881, les ministres peuvent déléguer leurs pouvoirs au gouverneur général : « Indépendamment, dit l'art. 4 de ce décret, des attributions qui lui ont été conférées par des lois spéciales, le gouverneur général statuera, par délégation des ministres, sur les objets qui seront déterminés par des décrets rendus sur la proposition des ministres compétents. »

« Art. 5. Le gouverneur général rend compte de ses actes aux ministres compétents qui peuvent, selon les cas, les annuler ou les réformer. » Ces deux articles ont résolu le problème de la responsabilité ministérielle appliquée à l'Algérie. Chacun des ministres est responsable, pour l'Algérie comme pour la métropole, des actes qui concernent son service, car le gouverneur général agit par délégation et d'un autre côté, les ministres peuvent annuler les arrêtés du gouverneur général qui doit leur rendre compte. Si, au lieu des délégations faites par les ministres, le gouverneur avait été investi de pouvoirs propres, il aurait été difficile d'interpeller utilement les ministres qui se seraient couverts par l'indépendance du gouverneur et celui-ci n'aurait pas pu être interpellé à cause de son éloignement. Ainsi la décision est donnée par l'autorité locale dans la plupart des cas, mais la responsabilité ministérielle n'est pas moins efficace.

Quant au budget, l'Agérie formait autrefois une section du budget du ministère de l'Intérieur. Aujourd'hui chaque ministre arrête ses propositions, en ce qui le concerne, et toutes ces propositions sont réunies dans un budget spécial qui forme une annexe au budget général de l'État.

Art. 7 du décret du 26 août 1881. « Les propositions budgétaires concernant les services civils de l'Algérie dénommés en l'art. 1er, sont arrêtées par les ministres, chacun en ce qui le concerne, sur l'avis du gouverneur général et après examen du conseil supérieur. — Elles figurent dans un budget spécial qui forme une annexe du budget général de l'État. Les ministres, chacun en ce qui le concerne, disposent des crédits qui leur sont ouverts dans les

mêmes formes et conditions et sous la même formalité que pour le budget métropolitain. »

Cette délégation n'est relative qu'aux services civils. Quant au général commandant le 19e corps et au contre-amiral commandant la marine en Algérie, ils relèvent au même titre que les autres commandants de corps d'armée et les autres commandements de la marine, des ministres de la Guerre et de la Marine et des Colonies (décret du 6 avril 1882, art. 2).

Le gouverneur général est assisté de deux conseils : 1° le conseil de gouvernement et 2° le conseil supérieur.

Sont membres du *conseil de gouvernement*, indépendamment du gouverneur général qui en est président : le directeur des affaires civiles; le premier président; le procureur général : le commandant supérieur de la marine; le commandant supérieur du génie; l'inspecteur général des travaux civils; l'inspecteur général des finances; le recteur de l'académie d'Alger; le chef d'état-major du commandant en chef des forces de terre et de mer, chargé des affaires indigènes. L'archevêque d'Alger a entrée au conseil de gouvernement. Deux conseillers rapporteurs, à la nomination du gouverneur général, peuvent assister aux séances du conseil de gouvernement. Un secrétaire est chargé de la tenue des procès-verbaux et de la garde des archives.

Les attributions du conseil de gouvernement restent déterminées par les décrets des 10 décembre 1860 et 30 avril 1861 (décr. du 7 octobre 1871).

Le *conseil supérieur* se compose en premier lieu des membres du conseil de gouvernement et en outre de délégués élus par les conseils généraux (cinq délégués). Les attributions du conseil supérieur sont déterminées par le décret du 10 décembre 1860, art. 12. La plus importante consiste à émettre un avis sur le budget annuel de l'Algérie, l'assiette et la répartition des divers impôts.

Le territoire de l'Algérie est divisé en trois départements : Alger, Oran et Constantine. On distingue dans chaque département le territoire civil et le territoire militaire. Avant le décret du 31 mai 1870, l'administration générale du territoire civil et militaire était conférée à un général de division qui prenait le titre de *général commandant la province;* c'était sous l'autorité de ce général que le préfet administrait le territoire civil. Quant au territoire militaire, le préfet était chargé de surveiller les services civils mais seulement en vertu d'une délégation du général commandant la province. En ter-

ritoire civil, le préfet administrait *jure proprio*, sans délégation expresse mais sous l'autorité du commandant. Cette subordination des préfets à l'autorité militaire a été modifiée par le décret du 31 mai 1870. A partir de ce décret les préfets ont, pour le territoire civil, correspondu directement avec le gouverneur général et les pouvoirs administratifs des généraux commandant les provinces ont été limités aux territoires militaires. Pour donner à ces généraux le moyen d'exercer les fonctions préfectorales, un arrêté du gouverneur général du 11 juin 1870 avait détaché des préfectures et mis à leur disposition un bureau administratif chargé de la préparation et de l'expédition des affaires civiles.

Les préfets ont aujourd'hui en territoire civil la même autorité que les préfets des départements de la métropole.

Les départements sont divisés en arrondissements (arrêté du 9 décembre 1848). Le sous-préfet qui administre l'arrondissement a les pouvoirs d'un sous-préfet sur le territoire de la métropole; mais de plus les préfets peuvent déléguer aux sous-préfets le pouvoir de statuer sur des affaires pour lesquelles les lois ou règlements exigeaient la décision par arrêté du préfet (décr. du 2 juillet 1864).

En 1834 on a créé des commissariats civils pour protéger des groupes d'Européens qui allaient s'établir dans l'intérieur. C'est une institution transitoire et destinée à disparaître par suite de l'extension progressive du territoire civil.

Comme dans les départements métropolitains, le préfet a auprès de lui un conseil général et un conseil de préfecture. Le conseil général est électif depuis 1870 (décr. du 28 décembre 1870). Il se compose de trente membres par département. De plus six assesseurs musulmans y sont admis avec voix délibérative (décret du 29 novembre 1871). La loi du 10 août 1871 est applicable aux conseils généraux d'Algérie en vertu de la disposition générale du décret du 26 août 1881.

L'organisation des conseils de préfecture telle qu'elle résulte de la loi du 21 juin 1865 a été déclarée applicable à l'Algérie par un décret du 19 décembre 1868. Leurs attributions sont aussi les mêmes que celles des conseils de préfecture de la métropole (arrêté du 9 décembre 1848, art. 13).

Les communes en Algérie ne sont pas toutes soumises au même régime. Les communes dites de plein exercice sont, comme les communes de France, régies par la loi du 5 avril 1884 dont l'art. 164 dispose en ces termes : « La présente loi est applicable aux com-

munes de plein exercice de l'Algérie, sous la réserve des dispositions actuellement en vigueur sur la constitution de la propriété communale, les formes et conditions des acquisitions, échanges aliénations et partages, et sous la réserve des dispositions concernant la représentation des musulmans indigènes. — Par dérogation aux art. 5 et 6 de la présente loi, les érections de communes, les changements projetés à la circonscription territoriale des communes, quand ils devront avoir pour effet de modifier les limites d'un arrondissement, seront décidés par décret pris après avis du conseil général. »

Pour modifier les limites d'un arrondissement de la métropole une loi serait nécessaire, parce que la division administrative de la France a été faite par la loi. Mais en Algérie, c'est par des décrets que la division a été faite et il est naturel que les modifications puissent être faites par décret.

L'art. 164 réserve aussi la représentation de la population indigène dans le conseil municipal. C'est par un décret du 7 avril 1884 que cette représentation spéciale a été réglée. Elle n'existe que dans les communes de plein exercice où la population indigène est d'au moins cent personnes. De 100 à 1,000 les indigènes élisent deux conseillers municipaux et au-dessus de 1,000 un conseiller par chaque excédant de 1,000 habitants musulmans sans que le nombre de ces conseillers puisse dépasser le quart de l'effectif total du conseil sur le chiffre de six.

Le décret n'accorde pas l'électorat à tout musulman; il n'exige pas seulement des conditions d'âge (25 ans) et de résidence (deux ans), mais de plus les garanties résultant de faits qui prouvent son aptitude.

Art. 2 du décret du 7 avril 1884 : « Les indigènes musulmans, pour être admis à l'électorat municipal, doivent être âgés de vingt-cinq ans, avoir une résidence de deux années consécutives dans la commune et se trouver, en outre, dans l'une des conditions suivantes :

« Être propriétaire foncier ou fermier d'une propriété rurale;

« Être employé de l'État, du département ou de la commune;

« Être membre de la Légion d'honneur, décoré de la médaille militaire, d'une médaille d'honneur ou d'une médaille commémorative donnée ou autorisée par le Gouvernement français, ou titulaire d'une pension de retraite;

« Ils ne seront inscrits sur la liste des électeurs musulmans qu'a-

près avoir fait leur demande et avoir déclaré le lieu et la date de leur naissance. »

Les électeurs musulmans peuvent se faire représenter au conseil municipal par des conseillers pris sur la liste spéciale, mais ils peuvent aussi confier ce mandat à des citoyens français.

Art. 3 du décret du 7 avril 1884 : « Sont éligibles à titre musulman : 1° les citoyens français ou naturalisés qui remplissent les conditions fixées par l'art. 31 de la loi municipale française; 2° les indigènes musulmans âgés de 25 ans et domiciliés dans la commune depuis trois ans au moins, inscrits sur la liste des électeurs musulmans de la commune. »

Le décret n'exige pas seulement une résidence continue pendant trois ans, mais l'inscription triennale sur la liste; ce n'est pas seulement la *jouissance* du droit électoral, mais l'aptitude à son *exercice* qui est exigée comme condition de l'éligibilité. La loi française du 5 avril 1884, au contraire, n'exige pas que pour être éligible, l'électeur soit inscrit mais seulement qu'il établisse son droit à être inscrit.

Les conseillers élus par les électeurs musulmans siègent au même titre que les conseillers élus par les citoyens français. Ils ne peuvent cependant concourir à la désignation des électeurs sénatoriaux, ou à l'élection des maires et adjoints s'ils ne sont pas citoyens français (art. 4 du décret du 7 avril 1884).

Nous avons dit que la loi municipale française ne s'applique qu'aux communes de plein exercice. Elle ne s'applique pas aux *communes mixtes*.

On entend par communes mixtes des territoires qui ne renferment pas une population européenne suffisante pour être constitués en communes de plein exercice. Un arrêté du Gouverneur, délibéré en conseil du gouvernement, leur donne la personnalité civile et détermine la composition de la commission chargée de faire fonctions de conseil municipal. Cette commission se compose ordinairement : 1° de l'administrateur, président; 2° d'un nombre d'adjoints égal à celui des sections françaises; 3° d'un nombre d'adjoints égal à celui des sections indigènes; 4° d'autant de membres français qu'il y a de fois, dans chaque section, cent habitants ou fraction de cent habitants Français ou Européens[1]. Les membres ou adjoints français sont élus par les citoyens français portés sur les listes électorales[2].

[1] Arrêté du gouverneur général du 20 mai 1868; arrêtés des 24 novembre 1871 et 22 juillet 1874; déc. du 7 avr. 1884.

[2] Décr. du 7 avril 1884, art. 7.

Les communes indigènes soumises encore au régime du commandement sont administrées conformément aux arrêtés des 20 mars 1868 et 13 novembre 1874.

Même pour les communes de plein exercice, l'assimilation n'est pas complète et l'article 164 de la loi du 5 avril 1884 fait des réserves sur les points suivants :

1° *Constitution de la propriété communale.* — Le Président de la République peut par décret, rendu après avoir pris l'avis du conseil de gouvernement, faire aux communes d'Algérie des concessions domaniales (loi du 16 juin 1851 sur la propriété en Algérie). Mais la simple faculté de donner n'aurait pas suffi pour constituer le patrimoine communal; il a été fait des attributions aux communes au moment de leur formation. Une ordonnance du 28 septembre 1847 attribue à la commune qui se forme la propriété des immeubles dont le revenu était antérieurement affecté aux dépenses locales ou qui appartiennent à des communautés, associations ou agglomération d'habitants. La même ordonnance leur attribue les terres vaines et vagues, landes, bruyères, pacages, marais et autres énumérés par la loi du 10 juin 1793 (section IV, art. 1er). — Le 4 novembre 1848, un arrêté du Chef du pouvoir exécutif[1] fut rendu portant que les communes seraient propriétaires des édifices et des bâtiments domaniaux occupés par les services de l'administration municipale. Cet arrêté disposait en outre qu'il serait constitué à chaque commune à titre gratuit une dotation en immeubles domaniaux, susceptibles de produire des revenus. Les biens communaux en Algérie, pour la plus grande partie, proviennent donc ou de concessions domaniales obligatoires ou de concessions facultatives.

2° *Acquisition de biens.* — C'est seulement en matière de concession de biens domaniaux aux communes qu'il faut appliquer la réserve de l'article 164 de la loi municipale. Car, pour toutes autres acquisitions, soit à titre onéreux, soit à titre gratuit, la loi du 5 avril 1884, article 68, est applicable en Algérie comme en France.

3° *Aliénations.* — C'est aussi pour les biens d'origine domaniale et concédés que la réserve a été faite, les autres étant régis par la loi municipale. L'aliénation ne peut être faite qu'à charge de remploi du prix de vente ou à condition d'affecter les sommes en provenant soit à l'achat d'édifices communaux, soit à l'exécution de travaux

[1] L'arrêté du pouvoir exécutif équivaut au décret. Celui du 4 novembre 1848 fut signé par le général Cavaignac avant la promulgation de la constitution ou le jour même de la promulgation.

d'intérêt commun, soit pour concourir à des travaux faits par l'État, que ce concours soit obligatoire ou facultatif (arrêté du 4 novembre 1848 et décret du 28 juillet 1860).

L'aliénation est autorisée par arrêté du gouverneur général agissant comme délégué du ministre de l'Intérieur, en ce qui concerne les immeubles productifs de revenu qui font partie de la dotation immobilière de la commune. Mais un décret est nécessaire pour approuver l'aliénation d'immeubles concédés avec affectation.

En général, l'aliénation est faite par adjudication ; la vente de gré à gré peut être autorisée à titre exceptionnel. C'est l'acte qui autorise la vente (arrêté ou décret) qui décide si elle sera faite aux enchères ou à l'amiable.

4° Les biens domaniaux concédés peuvent être échangés contre des immeubles d'un produit au moins égal. L'approbation est donnée par arrêté du gouverneur général agissant comme délégué du ministre de l'Intérieur, s'il s'agit d'immeubles appartenant à la dotation ou par décret pour les immeubles concédés avec affectation. — Quant aux immeubles non concédés, l'échange est régi par la loi municipale, art. 68.

5° *Partages.* — Le partage des biens en cas de fractionnement d'une commune ou le partage de biens indivis entre plusieurs communes ou sections est régi par la loi de la métropole (art. 7 de la loi du 5 avril 1884). Quant au partage de biens communaux entre les habitants, il peut être fait, mais seulement à titre onéreux. L'affaire est instruite dans les formes qui ont été prescrites pour l'aliénation. En quoi consiste donc la réserve qui est faite relativement aux partages? D'après la loi qui régit les communes de la métropole, le partage entre les habitants est interdit en principe et on admet aussi que le partage à titre onéreux est valable comme réunion de plusieurs ventes en un seul acte. La réserve contenue dans l'art. 164 fait que les communes d'Algérie restent relativement au partage des biens communaux, sous le régime du décret. Quoique le partage à titre gratuit ne paraisse pas avoir été diatiqué ni même admis, cependant un décret suffirait pour décider que les biens communaux pourraient être partagés gratuitement entre les habitants. Sans la réserve de l'art. 164 relativement aux partages, la matière serait sous le régime de la loi, et pas plus en Afrique qu'en France, le partage gratuit des communes n'échapperait à la prohibition.

6° Les changements à la limite des communes déjà existantes,

les réunions de communes, la désignation de nouveaux chefs-lieux sont, comme en France, décidés par le conseil général, mais à deux conditions : 1° que les communes intéressées seront situées dans le même arrondissement; 2° que les conseils municipaux seront d'accord non-seulement pour vouloir le changemnnt, mais aussi sur les modalités, clauses et charges. Si les communes appartenaient à des arrondissements différents, ou s'il n'y avait pas accord entre les conseils municipaux, un décret serait indispensable pour approuver le changement, et il devrait être précédé de l'avis du conseil général et de celui du conseil de gouvernement (décr. du 30 avril 1861). En France, une loi serait nécessaire pour modifier la limite d'un arrondissement, un décret suffit en Algérie. Même pour l'Algérie, une loi spéciale serait nécessaire s'il s'agissait d'un changement qui modifierait la limite d'un département.

7° *Gratuité des fonctions de maire.* — En France, les fonctions de maire sont essentiellement gratuites (art. 74 de la loi du 5 avril 1884). Cette disposition n'est pas applicable à l'Algérie (art. 164). Les conseils municipaux peuvent voter une indemnité au maire, mais cette dépense n'est plus obligatoire comme elle l'a été antérieurement à la loi municipale. L'exception n'est faite que pour le maire; aussi les adjoints français sont-ils soumis à l'art. 74 de la loi municipale. Quant aux adjoints indigènes, ils reçoivent une indemnité qui est fixée par le gouverneur et qui est au nombre des dépenses obligatoires.

8° *Taxes spéciales.* — « Les recettes ordinaires du budget se composent . . . . . en Algérie et dans les colonies des ressources dont la perception est autorisée par les lois et décrets » (art. 133-14° de la loi du 5 avril 1884). Dans les communes de la métropole, les taxes communales ne peuvent être levées qu'en vertu d'une loi; en Algérie et dans les colonies, les taxes peuvent être levées en vertu d'un décret.

Guadeloupe. — Martinique. — Réunion. — D'après l'article 3 du sénatus-consulte du 3 mai 1854, « les lois, décrets et ordonnances ayant force de loi ne peuvent être modifiés que par des sénatus-consultes en ce qui concerne : 1° l'exercice des droits politiques; 2° l'état civil des personnes; 3° la distinction des biens et les différentes modifications de la propriété; 4° les contrats et obligations conventionnelles en général; 5° les manières dont s'acquiert la propriété par succession, donation entre-vifs, testament, contrat de mariage, vente, échange et prescription; 6° l'institution du jury;

7° la législation en matière criminelle ; 8° l'application aux colonies du principe du recrutement des armées de terre ou de mer. »

L'article 4 du même sénatus-consulte disposait que « les lois concernant le régime commercial de ces colonies seraient votées et promulguées dans les formes prescrites pour la constitution de l'empire. » Mais cet article a été modifié par le sénatus-consulte du 4 juillet 1866 qui donne au conseil général de la colonie le droit de voter « les taxes et contributions de toute nature nécessaires pour l'acquittement des dépenses de la colonie » (art. 1 et 12).

L'énumération des matières réservées au sénatus-consulte (aujourd'hui à la loi) est fort étendue et chaque paragraphe est formulé en termes fort élastiques. Cependant des matières, en assez grand nombre, sont restées en dehors de cette énumération ; elles sont indiquées par les articles 6, 7 et 8 du sénatus-consulte du 3 mai 1854.

« Article 6. Des décrets rendus dans la forme des règlements d'administration publique statuent : 1° sur la législation en matière civile, correctionnelle et de simple police, sauf les réserves prescrites par l'article 3 ; 2° sur l'organisation judiciaire ; 3° sur l'exercice des cultes ; 4° sur l'instruction publique ; 5° sur le mode de recrutement des armées de terre et de mer ; 6° sur la presse ; 7° sur les pouvoirs extraordinaires des gouverneurs, en ce qui concerne les mesures de haute police et de sûreté générale ; 8° sur l'administration municipale en ce qui n'est pas réglé par le sénatus-consulte ; 9° sur les matières domaniales ; 10° sur le régime monétaire, le taux de l'intérêt et les institutions de crédit ; 11° sur l'organisation et les attributions des pouvoirs administratifs ; 12° sur le notariat, les officiers ministériels et les tarifs judiciaires ; 13° sur l'administration des successions vacantes.

« Article 7. Des décrets règlent : 1° l'organisation des gardes nationales et des milices locales ; 2° la police municipale ; 3° la grande et la petite voirie ; 4° la police des poids et mesures ; et, en général, toutes les matières non mentionnées dans les articles précédents ou qui ne sont pas placées dans les attributions des gouverneurs.

« Article 8. Des décrets pouvant ordonner la promulgation, dans les colonies, des lois de la métropole concernant les matières énumérées dans l'article 6. »

Le commandement et la haute administration sont confiées à un gouverneur qui est placé directement sous l'autorité du ministre de la Marine et des Colonies. Il représente le Chef de l'État et prend des arrêtés ou décisions pour régler les matières d'administration et

de police et pour l'exécution des lois, règlements ou décrets promulgués dans la colonie.

Le gouverneur est assisté d'un conseil privé dont la composition est déterminée par décret. Ce conseil avec l'adjonction de deux magistrats désignés par le gouverneur, prononce sur les affaires contentieuses, sauf les recours admis par les lois et règlements.

La *direction de l'intérieur* aux colonies a été réorganisée par un décret du 16 juillet 1884.

Le territoire de chaque colonie se divise en communes et en cantons. Les cantons élisent les membres du conseil général de la colonie. Ce conseil général était moitié électif moitié à la nomination du gouverneur d'après le sénatus-consulte de 1854. Il est aujourd'hui entièrement électif (décret du 3 décembre 1870) et nommé par le suffrage universel des électeurs par canton. L'organisation et les attributions du conseil général sont réglées par le décret du 26 juillet 1874. Ces dispositions sont, pour la plupart, empruntées à notre loi sur les conseils généraux (V. sénatus-consulte du 4 juillet 1866).

Quant aux communes, l'article 165 de la loi du 5 avril 1884 leur applique la loi nouvelle, sauf quelques restrictions ou réserves.

« Article 165. La présente loi est également applicable aux colonies de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion, sous les réserves suivantes :

« Un arrêté du gouverneur en conseil privé tiendra lieu du décret du Président de la République dans les cas prévus aux articles 110, 145, 148 et 149. »

L'article 110 s'occupe de la vente des biens mobiliers et immobiliers des communes, *autres que ceux affectés à un service public*, à la requête d'un créancier porteur d'un titre exécutoire. Cette vente qui, en France, doit être autorisée par un décret, peut l'être dans les trois grandes colonies par un arrêté du gouverneur en conseil privé.

L'article 145 s'occupe du règlement du budget. Quand le revenu ordinaire de la commune est de trois millions, l'approbation qui doit, en France, être donnée par décret peut, aux colonies, être donnée par arrêté du Gouverneur en conseil privé.

L'arrêté peut rejeter ou réduire les dépenses; mais il ne peut pas en introduire de nouvelles, à moins qu'il ne s'agisse de dépenses obligatoires (art. 148). Les dépenses obligatoires peuvent être inscrites d'office ou complétées en cas d'insuffisance (art. 149).

« Les attributions conférées au ministre de l'Intérieur et aux

préfets par les articles 4, 13, 15, 36, 46, § 2; 47, 48, 60, § 1er; 65, 66, 67, 69, 70, 85, 95, §§ 2 et 4; 98, § 4; 100, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 124, 129, 130, 133, § 15; 140, 142, 145, § 1er; 146, 148, 149, 150, 151, 152 et 156 de la présente loi sont dévolues au gouverneur;

« Les attributions dévolues aux préfets et sous-préfets par les articles 12, 29, 37, 38, 40, §§ 1, 2 et 3; 49, § 3; 52, 57, 60, § 2; 61, 62, 78, 88, 93, 95, §§ 1 et 3; 102, 103, 125 et 154 sont remplies par le directeur de l'Intérieur;

« Les attributions conférées au conseil de préfecture par les articles 36, 37, 38, 39, 40 et 60 sont dévolues au conseil du contentieux administratif;

« Les attributions dévolues aux conseils de préfecture par les articles 65, 66, 111, 121, 123, 125, 126, 127, 152, 154, 157 et 159 sont conférées au conseil privé;

« Les attributions conférées à la Cour des comptes par les articles 157, § 2 et 159 sont conférées au conseil privé, sauf recours à la Cour des comptes.

« Les dispositions du décret du 12 décembre 1882 sur le régime financier des colonies restent applicables à la comptabilité communale en tout ce qui n'est pas contraire à la présente loi. »

Petites colonies. — Nous les appelons petites colonies parce que la Martinique, la Guadeloupe et la Réunion ont été appelées *grandes*. Bien qu'elles soient de grandeur inégale, nous ne les distinguons pas ici parce qu'elles sont toutes soumises au régime des décrets, à l'exception de quelques lois qui ont, par une disposition formelle, été déclarés applicables dans toutes les colonies.

L'article 165 de la loi du 5 avril 1884 n'étend la nouvelle loi municipale, même avec les réserves qu'elle fait, qu'aux trois grandes colonies. Mais le ministère de la Marine recherche dans quelle mesure il sera possible d'étendre ces dispositions aux colonies quand elles ont des corps municipaux. Un décret du 26 juin 1884 fait application à la Guyane, Saint-Pierre et Miquelon, Saint-Louis, Gorée, Dackar, Rufisque et Nouméa des articles 11 à 45, 74 à 87 et 167 de la loi municipale[1]. Il était impossible de procé-

[1] L'organisation municipale est régie dans ces colonies par les actes suivants : Sénégal, décret des 10 août 1872 et 12 juin 1880; Guyane, décret du 15 octobre 1879; Nouméa, décret du 8 mars 1879; établissements de l'Inde, décret du 12 mars 1880; Saïgon, décrets des 8 janvier 1877 et 29 avril 1881; Saint-Pierre et Miquelon, décret du 13 mai 1872.

der en édictant une disposition générale qui fût applicable à toutes les colonies, parce que toutes ne sont pas pourvues de corps municipaux. Aussi le soin de faire cette application a-t-il été laissé au Gouvernement qui tiendra compte des diversités d'organisation coloniale.

Conseil supérieur. — Un décret du 20 octobre 1883 a institué un conseil supérieur près du ministère de la Marine et des Colonies. Il comprend : 1° les sénateurs et les députés des colonies ; 2° quatre délégués élus pour trois ans par les colonies suivantes : un délégué pour la Nouvelle-Calédonie ; un délégué pour Taïti ; un délégué pour Saint-Pierre et Miquelon ; un délégué pour Mayotte et Nossi-Bé ; 3° dix membres également nommés pour trois ans par décret du Président de la République, rendu sur la proposition du ministre de la Marine et des Colonies ; 4° le président de la section de législation du Conseil d'Etat ; le président de la section des finances du Conseil d'État ; le chef d'état-major général du ministre de la Marine ; le directeur de la comptabilité générale du ministère de la Marine ; le président de la commission de surveillance des banques coloniales ; le directeur de l'administration pénitentiaire au ministère de l'Intérieur ; le directeur du commerce extérieur au ministère du Commerce ; — les présidents des chambres de commerce de Bordeaux, du Havre, de Marseille, de Nantes et de Paris[1]. Un décret du 22 juillet 1885 y a ajouté le directeur général des douanes et le directeur de l'agriculture.

L'article 5 du décret détermine en ces termes les attributions du conseil supérieur : — « Le conseil donne son avis sur les projets de loi, de règlements d'administration publique ou des décrets concernant les colonies et, en général, sur toutes les questions coloniales que le ministre soumet à son examen. Il peut être chargé par le ministre de procéder à une enquête sur ces questions. — Il présente annuellement un rapport sur ses travaux au ministre de la Marine et des Colonies. — Ce rapport est imprimé et distribué aux Chambres[2]. »

Protectorat. — Aux colonies se rattachent les pays placés sous le protectorat de la France. Entre les colonies et les pays placés sous

[1] Les délégués des colonies (Nouvelle-Calédonie, Taïti, Saint-Pierre et Miquelon, Mayotte et Nossi-Bé sont élus par les citoyens Français âgés de 21 ans accomplis et résidant dans les colonies depuis 6 mois). Les délégués doivent être âgés de 25 ans révolus. — Le mandat de délégué ne peut être cumulé avec aucune fonction publique rétribuée (art. 3 et 4 du décret du 20 octobre 1883).

[2] Des statistiques publiées par le ministre de la Marine en 1885, il résulte que la

le protectorat il y a cette différence fondamentale que les premiers sont directement administrés par la métropole, tandis que les autres conservent leur administration indigène sous l'inspiration et la direction d'un représentant du gouvernement métropolitain. Le protectorat entraîne même ordinairement, en vertu de conventions, l'obligation pour la métropole de défendre le pays protégé contre l'étranger et d'y maintenir l'ordre à l'intérieur; mais en retour de cette obligation, le gouvernement métropolitain stipule des avantages et des pouvoirs étendus sans lesquels cette obligation serait difficile à remplir. C'est le régime que nous avons établi en Tunisie et au Cambodge. Un décret du 23 juin 1885 a confié au représentant du Gouvernement en Tunisie tous les pouvoirs appartenant, en vertu des traités, au Président de la République. Ce représentant porte le titre de *résident général*, au lieu de *gouverneur général* qui paraît être le titre réservé pour les colonies. « Une ordonnance de 1869, dit le rapport qui précède le décret, a conféré les mêmes attributions au commissaire du Gouvernement aux îles Taïti, alors pays de protectorat. » Voici le texte du décret du 23 juin 1885 :

« Art. 1er. Le représentant du Gouvernement de la République française en Tunisie porte le titre de résident général et relève du ministre des Affaires étrangères.

« Art. 2. Le résident général est le dépositaire des pouvoirs de la République dans la régence. Il a sous ses ordres les commandants des troupes de terre et de mer et tous les services administratifs concernant les Européens et les indigènes.

« Art. 3. Il a seul le droit de correspondre avec le Gouvernement français. Exception est faite pour les affaires d'un caractère purement technique et d'ordre intérieur dans chaque administration française. Ces affaires pourront être traitées directement avec les ministres compétents par les chefs des différents services institués en Tunisie.

« Art. 4. Le résident général communique avec les divers membres du Gouvernement par l'intermédiaire du ministre des Affaires étrangères. Il les saisit sans délai de toutes les questions qui intéressent leur département.

population dans toutes les colonies (Algérie non comprise) était en 1883 de 2,670,207 : qu'en 1882, elle n'était que de 2,586,687, soit une augmentation de 83, 520. Cette légère augmentation est due à l'immigration, car le nombre des décès a été de 16 supérieur à celui des naissances. Les mêmes statistiques portent que le nombre des naissances a été de 17,911 tandis que celui des décès a été de 17,927.

« Art. 5. Le décret du 22 avril 1882 est abrogé en ce qu'il a de contraire aux dispositions susénoncées. »

Les pays soumis au protectorat continuent à être des pays étrangers, et c'est pour cela que les questions qui les concernent relèvent du ministère des Affaires étrangères. Le décret précité a été rendu sur la proposition de ce ministre.

Colportage. T. II, p. 134.

La profession de colporteur n'est plus soumise à l'autorisation préalable qu'exigeait la loi du 27 juillet 1849, article 6. — La loi du 29 juillet 1881 exige seulement une déclaration à la préfecture des nom, prénoms, âge, domicile et lieu de naissance du colporteur. Il lui en est donné un récépissé qu'il est tenu de représenter à toute réquisition. — Les distributeurs de journaux ne sont pas tenus de faire la déclaration à la préfecture; ils peuvent faire la déclaration à la mairie. — La vente sur la voie publique est libre par suite de l'abrogation des lois antérieures que prononce l'article 68 de la loi du 29 juillet 1881. — Quant à la vente sur une place déterminée de la voie publique, telle que le kiosque, elle a lieu en vertu d'une concession de la ville. — C'est une location ou une concession qui intéresse la ville au point de vue économique, mais ne se rattache pas à la police du colportage.

Commissaires de police (V. *Police*).

Aux termes de la loi du 28 pluviôse an VIII, art. 12, il doit y avoir un commissaire de police dans les villes de 5,000 à 10,000 habitants. Au-dessous des cinq mille habitants, le gouvernement pourrait sans doute établir un commissaire de police dans la ville à la charge d'en supporter la dépense; mais la commune pourrait demander à être déchargée de cette dépense si elle lui était imposée.

Un décret du 28 mars 1852 avait disposé que lorsque « le besoin s'en fera sentir, il pourra être établi dans les cantons où il n'en existe pas, un commissaire de police cantonal ayant autorité sur toutes communes du canton. La dépense rendue nécessaire par cette institution devait être supportée par l'État et par les communes du canton. Mais un arrêté du ministre de l'Intérieur a décidé que les commissaires de police cantonaux étaient supprimés. Ils ont cependant été maintenus dans quelques cantons. Les traitements des commissaires de police ont été fixés suivant la classe : première classe, 4,000 fr.; deuxième classe, 3, 000 fr.; troisième classe, 2,000 fr.; quatrième classe, 1,500 fr. (décr. du 27 fév. 1855, 16 fév. 1882 et 10 janv. 1883).

Dans les chef-lieux de préfecture de première classe, il y a un

commissaire central qui dirige le service; il a les pouvoirs d'un commissaire de police et peut, à ce titre, dresser des procès-verbaux; mais il est surtout chargé de la direction des autres commissaires ou agents (décret du 15 mai 1861). Le traitement du commissaire central est de 5,000 fr.

Frais de bureau : première classe, 800 fr.; deuxième, 600 fr.; troisième, 400 fr.; quatrième, 300 fr.; commissaire central : 1,000 fr. (décrets des 27 février 1855 et 10 janvier 1883).

A Paris, le traitement des commissaires de police de première classe est de 6,000 fr. avec 1500 fr. de frais de bureau; ceux de seconde classe ont un traitement de 5,400 fr. avec 1,200 fr. de frais de bureau. Chaque commissaire a un secrétaire qui prépare les actes; en l'absence du commissaire, il les fait signer par le commissaire chargé de l'intérim. Un inspecteur de police et un sonneur sont attachés à chaque commissariat.

Lorsqu'il constate une contravention, le commissaire de police doit dresser un procès-verbal indiquant la nature et les circonstances du fait, le temps et le lieu où il a été commis, les preuves et les indices à la charge de ceux qui sont présumés coupables. La formalité de l'affirmation n'est pas exigée. — Les procès-verbaux font foi *jusqu'à preuve contraire* des faits dont le commissaire de police déclare avoir acquis personnellement connaissance.

Commission départementale. T. III, p. 333.

Tous les ans, à la fin de la session d'août, le conseil général doit élire une commission de quatre membres au moins et de sept au plus. Autant que possible le choix doit être fait de manière que chaque arrondissement soit représenté dans la commission. Cette commission s'appelle la *commission départementale* et sa mission principale est de remplacer, dans une certaine mesure, le conseil général pendant l'intervalle des sessions. Nous disons *principale*, car la commission a des pouvoirs propres qu'elle exerce même pendant les sessions.

Les membres de la commission sont rééligibles; il est même désirable qu'ils soient réélus afin qu'il s'établisse des traditions et qu'il se forme des hommes connaissant les précédents. La commission n'est pas appelée à élire son président. C'est le plus âgé qui en remplit les fonctions. On a craint qu'un président élu n'offusquât le préfet, d'autant que le président de la commission a presque toujours une forte position locale. S'il y ajoutait le prestige de l'élection, il dominerait le préfet d'une trop grande hauteur; par la même rai-

son le législateur n'a pas voulu que les députés ou sénateurs fissent partie de la commission départementale; la même incompatibilité frappe les maires des chef-lieux de département.

Si la commission n'élit pas son président, elle choisit son secrétaire. La loi ne dit pas si le secrétaire doit être pris parmi les membres de la commission ou s'il peut être pris en dehors. Ordinairement la commission désigne un secrétaire, parmi ses membres et lui adjoint des employés (circul. du ministre de l'Intérieur du 18 octobre 1871 et avis du même ministre du 12 septembre 1877).

La commission départementale tient une session chaque mois, mais elle peut, indépendamment de cette session ordinaire, se réunir en séance extraordinaire. Elle n'est cependant pas permanente, et l'administration lui a toujours contesté le droit d'avoir à la préfecture, où elle siège quand elle tient ses sessions, un bureau constamment ouvert au public.

La commission ne peut délibérer que si la moitié au moins de ses membres sont présents. Les délibérations sont prises à la majorité absolue des voix, et, s'il y a partage, la voix du président est prépondérante. Tout membre qui s'absente sans excuse légitime admise par la commission, pendant deux mois consécutifs, est considéré comme démissionnaire; il est pourvu à son remplacement à la plus prochaine session du conseil général.

Le préfet ou son représentant assiste aux séances de la commission ; il est entendu quand il le demande. Les chefs de service des administrations publiques dans le département sont tenus de fournir, verbalement ou par écrit, tous les renseignements qui leur sont réclamés par la commission départementale sur les affaires placées dans ses attributions (art. 76 cpr. avec l'article 52 de la loi du 10 août 1871). Les ingénieurs en chef, les directeurs de l'enregistrement, des contributions directes et indirectes, les inspecteurs d'académie et les directeurs des postes sont des chefs de service, *Quid* des *agents-voyers* ou plutôt de l'agent-voyer chef? C'est le préfet qui est à la tête du service des chemins vicinaux et l'agent-voyer agit sous son autorité. C'est donc le préfet qui devrait être convoqué et non l'agent-voyer, car celui-ci n'a pas d'autorité propre. Il en serait de même si les ingénieurs des ponts et chaussées étaient chargés du service de la voirie vicinale. Il seraient chefs de service pour les ponts et chaussées mais non pour la voirie vicinale, parce que la qualité de chef de service appartient au préfet; les ingénieurs font office d'agents-voyers et la qualité du préfet n'est pas

changée parce que les ingénieurs remplacent les agents-voyers pour l'exécution matérielle du service (déc. du 23 juin 1874.

Attributions. — La commission a des attributions de plusieurs espèces. Les unes ont été transportées du conseil général à la commission; les autres ont été enlevées au préfet pour être données à la commission; enfin quelques attributions nouvelles ont été créées pour la commission.

C'est le conseil général qui détermine quelles affaires seront déléguées à la commission départementale. La même règle ne sera pas suivie dans tous les départements et la délégation sera plus ou moins étendue suivant la région et aussi suivant la composition du conseil général. La délégation ne peut porter que sur des affaires déterminées et non sur toute une catégorie d'affaires présentes ou futures. Après quelques hésitations et variations, la jurisprudence du ministère de l'Intérieur s'est arrêtée au système de la délégation spéciale (circul. du 13 avril 1881). La délégation a pour effet de conférer à la commission départementale les pouvoirs qu'aurait eus le conseil général.

Les attributions qui ont été transportées du préfet à la commission départementale sont énumérées dans les art. 81, 82, 86, 87.

Art. 81 de la loi du 10 août 1871. « La commission départementale après avoir entendu l'avis ou les propositions du préfet : 1° répartit les subventions diverses portées au budget départemental dont le conseil général ne s'est pas réservé la distribution; 2° détermine l'ordre des travaux à la charge du département lorsque cet ordre n'a pas été fixé par le conseil général; 3° fixe l'époque et le mode d'adjudication ou de réalisation des emprunts départementaux, lorsqu'ils n'ont pas été fixés par le conseil général; 4° fixe l'époque de l'adjudication des travaux d'utilité départementale. »

La distribution des subventions portées au budget départemental n'appartient pas à la commission départementale en ce sens qu'elle puisse fixer la somme qui sera allouée aux *individus*. La jurisprudence a décidé que le mot subvention ne devait s'entendre que des allocations aux êtres collectifs et non de la distribution aux individus pour lesquels on emploie le mot *secours* au lieu du mot *subvention*. Plusieurs décrets ont annulé des délibérations de conseils généraux qui déléguaient à la commission départementale la distribution de sommes portées au budget pour subventions.

Art. 82. « La commission départementale assigne à chaque membre du conseil général et aux membres des autres conseils élec-

tifs le canton pour lequel ils siégeront au conseil de révision. »

Art. 86 et 87 : 1° En matière de chemins vicinaux, la commission départementale prononce, sur l'avis des conseils municipaux, la déclaration de vicinalité, l'ouverture et le redressement des chemins ainsi que leur élargissement. Les art. 15 et 16 de la loi du 21 mai 1836 en chargeaient le préfet; 2° en matière de chemins vicinaux, l'abonnement des industriels pour dégradation extraordinaire (art. 14 de la loi du 21 mai 1836) est, en cas de désaccord, fixé par la commission départementale[1]; 3° en matière cadastrale, le *tarif des évaluations* est fixé par la commission départementale tandis que d'après la loi du 15 septembre 1807 et le règlement du 15 mars 1827, il était fixé par le préfet en conseil de préfecture; 4° la commission départementale nomme les membres des commissions syndicales pour les entreprises subventionnées par le département (art. 23 de la loi du 21 juin 1865).

Quelques attributions nouvelles ont été créées pour la commission départementale (art. 78, 79 et 80).

Au commencement de chaque mois, le préfet est tenu d'adresser à la commission départementale l'état détaillé des ordonnances de délégation qu'il a reçues et des mandats de paiement qu'il a délivrés pendant le dernier mois concernant le budget départemental. La même obligation incombe aux ingénieurs en chef, sous-ordonnateurs délégués.

A l'ouverture de chaque session, la commission fait un rapport au conseil général sur l'ensemble de ses travaux et lui soumet les propositions qu'elle juge utiles. A l'ouverture de la session d'août, elle présente dans un rapport d'ensemble les observations sur le budget proposé par le préfet.

Les actes de la commission départementale peuvent être annulés :

1° sur la demande du préfet par décret, conformément aux art. 33 et 34 de la loi du 10 août 1871 ;

2° Sur un recours pour excès de pouvoir dans les trois mois, suivant les règles générales[2] ;

3° Par le conseil général dans les circonstances déterminées par l'art. 85.

[1] *Erratum*. A la page 341 du tome III, il y a un double *erratum* sur la loi du 21 mai 1836. A la ligne 23 elle est désignée sous la date du 21 *mars* et à la ligne 29 sous la date du 12 mai 1836.

[2] *Erratum*, p. 345 du tome III, ligne 2, lisez *conformément*, au lieu de *conformant*.

4° Dans les quatre cas prévus aux art. 86 et 87 : *a*) par le conseil général pour cause d'inopportunité et de fausse appréciation des faits; *b*) par le Conseil d'État pour excès de pouvoir ou violation de la loi ou des règlements, dans les deux mois de la communication.

C'est le préfet qui est chargé de faire exécuter les délibérations du conseil général ; à plus forte raison est-il chargé de l'exécution des décisions de la commission départementale. A ce titre, la notification officielle lui appartient (V. plusieurs décrets du 30 juin 1873). Mais rien ne s'oppose, suivant nous, à ce que la commission donne officieusement connaissance aux parties intéressées des décisions qu'elle a prises quand il s'agit de décisions définitives et non soumises à une approbation supérieure.

L'art. 83 charge la commission départementale de vérifier chaque année l'état du mobilier et les archives de la préfecture. C'est la commission qui fait aujourd'hui, en vertu de la loi, ce qu'était chargée de faire une délégation spéciale du conseil général, nommée *ad hoc* annuellement.

L'art. 84 dispose que la commission départementale peut charger un ou plusieurs de *ses membres* d'une mission relative à une de ses attributions. Cette délégation ne peut être confiée qu'à un de *ses membres*. Il en résulte qu'elle ne pourrait pas déléguer même un conseiller général qui ne ferait pas partie de la commission. Le conseil général ne le pourrait pas davantage ; car il a reçu le pouvoir de constituer la commission d'après la loi et il ne doit pas s'écarter de ses dispositions.

Commissions extraordinaires. T. II, p. 444.

Nul ne doit être distrait de ses juges naturels. Ce principe est la garantie des justiciables ; il assure l'impartialité des juges institués pour juger tous les crimes ou délits de leur compétence, quels que soient les auteurs. Les commissions extraordinaires qui sont instituées après la perpétration du crime n'offrent pas les mêmes garanties parce qu'elles sont organisées en vue de la répression par des raisons spéciales soit à l'affaire, soit à la situation de l'accusé. Aussi a-t-on toujours opposé les mots de jugements par commissaires à ceux de condamnation par la justice. Après les journées de Juin 1848, les insurgés furent transportés sans jugement sur la désignation d'une commission. Après le 2 décembre 1851, des commissions mixtes de militaires et de magistrats furent instituées pour désigner les personnes qui seraient éloignées et transportées dans les colonies. La loi du 30 août 1883 a exclu de la magistrature, même de la Cour

de cassation à laquelle cependant la loi ne s'appliquait pas, les magistrats qui avaient fait partie des commissions mixtes.

Commissions interdépartementales. T. III, p. 346.

Certains travaux intéressent plusieurs départements et ne peuvent être menés à bonne fin qu'avec de l'entente. C'est dans des conférences interdépartementales que ces affaires peuvent être traitées. Les départements sont représentés à ces conférences par des délégués que les conseils généraux élisent parmi leurs membres[1]. La commission départementale pourrait être chargée de représenter le département, mais seulement en vertu d'une délégation expresse du conseil général; elle ne représente pas de droit l'assemblée qui l'a élue (art. 90 de la loi du 10 août 1871). La commission nomme son président et son secrétaire. Les préfets des départements intéressés ont le droit d'assister aux séances. La commission délibère et vote à la majorité des voix; mais les décisions quelle prend ne sont pas exécutoires par elle-même; il faut qu'elles soient approuvées par l'unanimité des conseils généraux. Le dissentiment de l'un deux suffirait pour faire échouer le projet.

On peut citer comme projets de travaux intéressant plusieurs départements : les chemins de grande communication; les routes départementales qui s'étendent sur plusieurs départements, l'établissement ou la suppression de bacs joignant les routes départementales ou les chemins vicinaux de grande communication de deux départements; l'établissement de foires et marchés à la limite de plusieurs départements, la fondation d'une école normale à frais communs.

Commission spéciale. T. VII, p. 447.

En matière de *dessèchement de marais* et dans les autres cas prévus par la loi du 16 septembre 1807, une commission spéciale a été chargée de statuer sur plusieurs matières qui seraient de la compétence du conseil de préfecture. Ces cas sont énumérés dans la loi du 16 septembre 1807, art. 30, 31 et 46. La loi du 21 juin 1865 sur les syndicats a, par son article 26, renvoyé au conseil de préfecture la compétence qu'avait la commission en matière contentieuse. Ce renvoi n'a cependant pas entraîné la suppression des commissions spéciales : 1° elles ont conservé leur compétence contentieuse dans les cas prévus aux art. 30 et 31 de la loi du 16 septembre 1807; 2° dans les matières dont s'occupe la loi du 21 juin 1865 sur les

[1] *Erratum*, à la ligne 6 de la page 347 : « au lieu de *qu'ils élisent* » lisez; que les conseils généraux élisent.

syndicats, elles continuent à prononcer l'homologation des expertises pour l'évaluation avant et après les travaux.

Commune. T. V, p. 75.

La commune, personne morale, est représentée par le maire et le conseil municipal. Le maire agit au nom de la commune dans tous les actes qui concernent son patrimoine; mais il ne peut faire de son propre mouvement que des actes conservatoires, tels qu'interruption de prescription et acceptation provisoire d'une libéralité, en attendant l'acceptation définitive. Les actes qui dépassent les limites d'un fait conservatoire ne peuvent être faits par le maire qu'en vertu d'une délibération du conseil municipal, *approuvée* par l'autorité supérieure ou, au moins, *non annulée*.

Le maire est chargé de conserver et d'administrer les biens de la commune et de faire en conséquence tous les actes conservatoires de ses droits; de gérer ses revenus; de surveiller les établissements communaux et la comptabilité communale; de préparer et proposer le budget et d'ordonnancer les dépenses; de diriger les travaux communaux; de représenter la commune en contractant ou en plaidant et d'une manière générale « d'exécuter les décisions du conseil municipal » (art. 90 de la loi du 5 avril 1884). Cette obligation étant prescrite par la loi, si le maire refusait de faire exécuter une délibération du conseil municipal, le préfet pourrait y pourvoir d'office par un délégué spécial, conformément à l'article 85 de la loi du 5 avril 1884[1].

La nouvelle loi a renversé le système adopté par les lois antérieures. Elle a posé en règle générale (art. 61, § 1) que le conseil municipal *réglerait* par ses délibérations les affaires de la commune, et que les délibérations du conseil ne seraient pas soumises à l'approbation préalable de l'autorité supérieure, si une disposition expresse n'exigeait pas cette formalité. Il est vrai que l'approbation préalable est encore exigée dans un grand nombre de cas; mais elle n'est réservée qu'à titre d'exception, et, bien que ces cas soient nombreux, il n'en est pas moins vrai que l'exception d'autrefois est aujourd'hui devenue la règle, et réciproquement. Il résulte de là que dans le doute, lorsque la loi garde le silence, la délibération est exécutoire sans approbation, tandis que, d'après la loi antérieure, s'il y avait doute, il fallait que la délibération fût approuvée pour être exécutoire.

[1] Ancien art. 15 de la loi du 18 juillet 1837.

C'est dans ce renversement de la règle d'interprétation que consiste surtout la différence entre les deux lois; car si l'on examine les affaires énumérées dans l'article 68 de la loi du 5 avril 1884, on verra qu'au fond les délibérations sont soumises à l'appobation préalable toutes les fois qu'il s'agit des actes d'aliénation, même d'acquisition avec charges ou d'administration avec engagement pour longues années (baux de plus de dix-huit ans), et que c'est surtout en matière d'actes d'administration que le conseil municipal *règle* par ses délibérations les affaires de la commune.

Les délibérations non soumises à l'approbation préfectorale ne sont pas elles-mêmes immédiatement exécutoires. Elles doivent être déposées à la préfecture ou à la sous-préfecture, et, pendant un mois à partir de ce dépôt, le préfet peut en prononcer l'annulation pour violation d'une loi ou d'un règlement d'administration publique (art. 68, § *ult.* et art. 63). Le préfet, s'il y avait urgence, pourrait abréger le délai d'un mois en donnant à la délibération une approbation expresse pour devancer l'approbation tacite qui résulterait de l'expiration du mois.

Même d'après la loi du 18 juillet 1837, article 17, le conseil municipal était appelé à régler le mode de jouissance des biens communaux et les conditions des baux, dans la mesure des actes d'administration. Si, au lieu du bail à ferme ou à loyer, le conseil se prononçait pour la jouissance en nature, il réglait aussi les conditions de la répartition des fruits entre les habitants. Lorsqu'il s'agissait d'affouages le conseil municipal, réglait leur répartition, mais en se conformant aux lois forestières (art. 105 du Code forestier). Ces dispositions avaient uniquement pour objet le partage des fruits; elles ne pouvaient pas être étendues à la division des propriétés, car les partages de propriété sont interdits. Une loi du 14 août 1792 avait *ordonné* le partage des biens communaux; mais les inconvénients du partage forcé furent reconnus par la Convention, et une loi du 10 juin 1793 substitua le partage facultatif au partage forcé. Cette loi a elle-même été abrogée par un décret du 9 ventôse an XII, après avoir été suspendue par une disposition transitoire du 21 prairial an IV. Cette abrogation emporte celle du partage même facultatif ou, en d'autres termes, son interdiction. D'un autre côté, l'article 92 du Code forestier a prohibé le partage des bois entre les habitants, et la loi du 18 juillet 1837 a gardé le silence sur le partage des biens communaux, silence qu'ont imité les rédacteurs de toutes les lois postérieures.

Comme les prohibitions doivent être rigoureusement renfermées dans les termes de la loi, il faut préciser l'étendue du mot *partage*. Or le partage a pour objet de rendre chaque copartageant propriétaire de la part tombée dans son lot, et de lui conférer le droit d'en disposer. Toute division qui n'aurait pas pour effet de rendre le copartageant propriétaire absolu de son lot, ne tomberait donc pas sous le coup de la prohibition. Ainsi on ne considère pas comme défendus : 1° les allotissements au profit des chefs de ménage les plus anciens, avec faculté de transmettre par testament à un de leurs enfants ; ce n'est là qu'une division de la jouissance, puisque les chefs de ménage lotis n'ont pas le droit d'aliéner (*jus abutendi*), c'est-à-dire l'attribut principal de la propriété[1]; 2° les attributions de parcelles, en propriété, moyennant une somme d'argent payable à la commune par chaque coportageant; en ce cas, il y a plutôt plusieurs ventes simultanées qu'un véritable partage. La ressemblance de cette opération avec le partage tient à ce que l'aliénation est limitée aux habitants de la commune; mais la différence résulte de ce que chaque copartageant paye un prix. Comme toutes les aliénations, un semblable partage ne serait régulier qu'en vertu de l'approbation du préfet.

Lorsque la délibération, en vertu de laquelle le maire agit, doit être approuvée, l'approbation est donnée tantôt par le préfet et tantôt par le chef de l'État; il ne faut recourir à ce dernier que dans certains cas exceptionnels, et la compétence du préfet est le droit commun en cette matière.

L'origine des biens communaux a donné naissance, pendant le dix-huitième siècle, à un système historique dont l'inexactitude n'est plus douteuse aujourd'hui. D'après cette opinion, les communes étaient primitivement propriétaires de biens sur lesquels la féodalité commit des empiétements ; il résultait de là que la possession par les seigneurs des biens réclamés par les communes devait être considérée comme une usurpation au détriment des habitants. Il est démontré aujourd'hui que les communes du Nord naquirent presque toutes d'un mouvement insurrectionnel contre les seigneurs, et, par conséquent, que les droits des seigneurs étant antérieurs, ne pouvaient pas être considérés comme une usurpation sur les biens communaux. Quant aux communes dont l'origine remontait aux anciens municipes romains, la doctrine historique n'était pas plus

[1] Cela est pratiqué en Lorraine, en Alsace et dans les Trois-Évêchés.

exacte. En effet, les municipes romains étant propriétaires au moment de l'invasion, les conquérants barbares confisquèrent sur eux la part de propriété qu'ils prirent à tous les propriétaires et les municipes, comme les particuliers, conservèrent la propriété du reste. Quelque inexact qu'il soit, le système des historiens du XVIIIe siècle a eu sur la législation une influence qui dure encore. La loi du 28 août 1792 disposa : 1° que la possession des communes prévaudrait contre tous actes de possession contraire des seigneurs, à moins que ceux-ci ne prouvassent leur acquisition par un titre authentique ; 2° que les terres vaines et vagues appartiendraient aux communes, à moins que les seigneurs ne prouvassent leur acquisition par titre ou par la possession quarantenaire. La loi du 10 juin 1793 décida même qu'à l'avenir la possession de quarante ans ne suffirait pas pour établir le droit des seigneurs à la propriété des terres vaines et vagues, et qu'un titre serait indispensable. Quoique fondées sur une erreur historique, ces dispositions n'ayant pas été abrogées, sont encore applicables.

L'aliénation par vente, échange ou transaction des biens communaux est approuvée par le préfet [1] ; il n'y a d'exception que pour les bois, en vertu, non du texte de la loi [2], mais d'une jurisprudence fondée sur un avis du Conseil d'État du 11 novembre 1852. L'aliénation des bois communaux ayant pour effet de les convertir en propriétés privées, les affranchirait du régime forestier. Pour cette raison, le Conseil d'État a décidé que l'aliénation des bois communaux ne peut être autorisée que par décret. L'article 91 du Code forestier défend en effet aux communes de faire aucun défrichement sans une autorisation du Gouvernement. L'aliénation aurait pour ré-

[1] Article 69 de la loi du 5 avril 1884 : « Les délibérations des conseils municipaux sur les objets énoncés à l'article précédent sont exécutoires sur l'approbation du préfet, sauf les cas où l'approbation par le ministre compétent, par le conseil général, par la commission départementale, par un décret ou par une loi est prescrite par les lois et règlements. — Le préfet statue en conseil de préfecture dans les cas prévus aux numéros 1, 2, 4, 6 de l'article précédent. — Lorsque le préfet refuse son approbation ou lorsqu'il n'a pas fait connaître sa décision dans le délai d'un mois à partir du récépissé, le conseil municipal peut se pourvoir devant le ministre de l'Intérieur. »

[2] Le tableau A, n° 41, ne fait aucune distinction entre les forêts et les autres biens communaux. Aussi pensons-nous que l'avis du Conseil d'État trace une forme obligatoire seulement pour l'administration ; mais les nullités ne pouvant pas être créées par l'interprétation doctrinale, le décret ne me paraît pas être exigé à peine de nullité de la vente d'un bois communal.

sultat de soustraire les bois communaux à l'application de cet article.

Les acquisitions d'immeubles sont valablement consenties en vertu de l'approbation du préfet quand la dépense totalisée avec les dépenses de même nature ne dépasse pas les ressources ordinaires et les ressources extraordinaires que la commune peut se créer sans autorisation spéciale. L'approbation par le préfet ne serait même pas nécessaire si l'acquisition pouvait être payée, soit avec les ressources ordinaires, soit avec les ressources extraordinaires que le conseil peut créer. — Quant aux dons et legs, il est statué définitivement sur le refus ou l'acceptation par le conseil municipal, s'il n'y a ni charge ni réclamation. En cas de réclamation de la famille, l'approbation doit être donnée par décret, conformément au § 8 de l'article 68 de la loi du 5 avril 1884.

Les baux à *donner* ou à *prendre* sont approuvés par le préfet (n° 44 du tableau A annexé au décret du 25 mars 1852). Lorsque la commune donne à bail, les conditions de la location sont fixées par une délibération réglementaire du conseil municipal, si le bail n'excède pas dix-huit ans. Au-dessus de cette durée, le bail n'est plus un acte d'administration et, comme s'il s'agissait d'une aliénation, la loi exige l'approbation préalable du préfet (art. 68, § 1, de la loi du 5 avril 1884).

Le conseil municipal règle les emprunts communaux à deux conditions : 1° qu'ils soient remboursables sur les ressources ordinaires ou sur les ressources extraordinaires que le conseil est autorisé à créer sans autorisation spéciale de l'autorité supérieure; 2° que l'amortissement ne dépasse pas trente ans. Si l'une de ces deux conditions fait défaut, l'approbation préalable est nécessaire; elle est donnée par le décret du Président de la République et même par un décret le Conseil d'État entendu lorsque l'amortissement doit dépasser trente ans. Enfin une loi spéciale serait nécessaire s'il s'agissait d'emprunter un million, ou si, réunie aux chiffres d'autres emprunts non encore remboursés, la somme empruntée dépassait un million (art. 141, 142, 143, de la loi du 5 avril 1884).

Comptes. V. *Cour des comptes.*

Concessions. T. VII, p. 238.

La concession est un acte par lequel l'administration subroge à ses droits un particulier ou une compagnie. C'est une mesure discrétionnaire qui n'implique aucun droit préexistant de la part du bénéficiaire; elle est la source première des actions acquises à ce dernier. La concession se distingue de la *permission* ou *autorisation*

en ce qu'elle confère au concessionnaire des droits qui ne peuvent pas lui être enlevés arbitrairement sans indemnité, tandis que généralement les permissions sont révocables *ad nutum*. Quelquefois cependant la loi emploie ces mots l'un pour l'autre, et c'est ainsi que la permission de créer un établissement sur une rivière navigable ou flottable est, dans plusieurs textes, appelée *concession*. Cette confusion vient de ce que la terminologie, en cette matière, n'est pas bien fixée.

La loi se sert du mot *concession* pour désigner la vente de biens domaniaux dans les cas où cette aliénation, qui, en principe, doit être faite aux enchères, peut exceptionnellement être conclue de gré à gré. Article 41 de la loi du 16 septembre 1807. « Le Gouvernement *concédera*, aux conditions qu'il aura réglées, les marais, lais, relais de la mer, les droits d'endiguage, les accrues, atterrissements et alluvions des fleuves, rivières et torrents, quant à ceux de ces objets qui forment propriété publique et domaniale. » Ici le mot *concession* est employé par opposition à *vente par adjudication*. Il signifie aliénation amiable par l'État, et rentre dans la définition qne nous avons donnée plus haut; car c'est un acte discrétionnaire par lequel l'État subroge un particulier à ses droits sur des biens domaniaux. Pourquoi la loi du 16 septembre 1807 a-t-elle employé le mot *concession* au lieu de se servir des mots *vente amiable?* C'est que le mot *vente* aurait été trop restreint. En effet, l'article 41 dit que cet abandon aura lieu « aux conditions réglées par le Gouvernement. » Or ces conditions pourraient être tout autres que celles qui constituent le contrat de vente. Ainsi, au lieu d'un prix en argent qui est essentiel à la vente, le Gouvernement pourrait imposer d'autres charges qui ne rentreraient pas dans cette espèce d'acte. C'est pour cela que le législateur a employé un mot d'une acception moins rigoureusement déterminée et pouvant se prêter aux combinaisons les plus variées.

Le mot *concession* est surtout employé dans le langage administratif pour désigner les actes pour lesquels l'État, le département ou la commune traitent avec une personne ou ordinairement une compagnie qui s'engage à exécuter des travaux publics, à la condition d'exercer tous les droits du concédant, et notamment de percevoir les péages auxquels pourrait donner lieu l'exploitation des ouvrages. Ainsi le concessionnaire qui construit un pont, un chemin de fer, profite de tous les produits que donnera l'exploitation du pont ou du chemin de fer. Il ne faut pas confondre le *concessionnaire*

avec l'*entrepreneur*. L'entrepreneur traite avec l'administration et fait un louage d'industrie. L'administration lui doit le prix des travaux et, cette somme une fois acquittée, elle est dégagée de toute obligation envers l'entrepreneur, qui de son côté n'a aucun droit sur les ouvrages. Au contraire, le concessionnaire est subrogé aux droits de l'administration, et, pendant un temps plus ou moins long, il est dans la position où serait le concédant s'il avait fait les travaux directement. Le concessionnaire a un droit réel sur l'objet de la concession, tandis que l'entrepreneur n'a jamais avec l'administration que des rapports personnels de créancier à débiteur. Ordinairement même le concessionnaire se charge de faire exécuter les travaux, et c'est lui qui traite avec un entrepreneur; car il est subrogé tant aux obligations qu'aux droits du concédant.

La concession est tantôt *directe* et tantôt *indirecte*. La première résulte d'un traité entre les parties, sans concurrence, ni publicité, tandis que la seconde a lieu par voie d'adjudication. Mais, dans les deux cas, qu'elle soit directe ou indirecte, elle est toujours facultative. Ici apparaît la vraie différence entre le concessionnaire et l'entrepreneur. L'entreprise est, en principe, donnée à l'adjudication, et l'administration ne doit refuser aucun des concurrents qui réunissent les conditions réglementaires. Au contraire, la concession a généralement lieu à l'amiable, et ce n'est que par exception que l'adjudication se fait avec publicité au choix du concédant, qui peut fixer les conditions de cette dérogation à la règle, tant pour les formes à suivre que pour les candidats à admettre.

Le contrat de concession, comme celui d'entreprise[1] est fait en vue des garanties personnelles qu'offre le concessionnaire. D'où la conséquence que ce dernier ne pourrait pas, sans l'agrément du concédant, céder à un tiers le bénéfice de son traité[2]. Mais la nullité serait couverte par le consentement du concédant à la cession[3].

[1] C'est un contrat synallagmatique, à titre onéreux et commutatif. C'est à tort, selon nous, que M. Delalleau l'a qualifié de *contrat aléatoire* (*Revue de législation et de jurisprudence*, 1835, t. Ier, p. 183).

[2] C. cass., arr. du 14 février 1859, *Mancel*, et C. de Paris, arr. du 12 février 1856, *même affaire*.

[3] Il n'y aurait pas cession tombant sous l'interdiction si le concessionnaire permettait à un commerçant d'établir entre ses magasins et le chemin de fer un embranchement destiné aux transports de la maison de commerce, lorsque surtout les marchandises doivent être transportées avec le matériel de la compagnie. C. cass., arr. du 14 novembre 1860, *chemin de fer de Lyon*. Dans cette espèce, en effet, le tiers n'est pas subrogé aux droits de la compagnie concessionnaire qui continue à exploiter la ligne concédée et exploite même l'embranchement dont elle a autorisé la construction.

Nous avons dit que l'administration avait le droit de choisir son concessionnaire et qu'elle n'était astreinte par aucune loi à circonscrire dans certaines limites l'exercice de son choix. Il y a exception à cette règle en matière de marais. L'article 3 de la loi du 16 septembre 1807 porte : « Lorsqu'un marais appartiendra à un seul propriétaire, ou lorsque tous les propriétaires seront réunis, la concession du dessèchement leur sera toujours accordée, s'ils se soumettent à l'exécuter dans les délais fixés, et conformément aux plans adoptés par le Gouvernemont. » Si une commune est propriétaire des marais à dessécher, elle peut, comme tout propriétaire, prétendre à la préférence de la concession; mais si elle n'était pas propriétaire des marais, elle ne pourrait pas demander au profit de ses plus notables habitants une préférence à la concession des marais situés sur son territoire[1]. Au propriétaire seul de ces marais appartient la préférence, et la commune est sans qualité pour la demander soit pour elle, soit au profit de ses habitants.

Concessions (Cimetières). T. VI, p. 61.

Art. 10 du décret du 23 prairial an XII. « Lorsque l'étendue des lieux consacrés aux inhumations le permettra, il pourra y être fait des concessions de terrains aux personnes qui désireront y posséder une place distincte et séparée pour y fonder leur sépulture et celle de leurs parents ou successeurs et y construire des caveaux, monuments ou tombeaux. »

Art. 11. « Les concessions ne seront néanmoins accordées qu'à ceux qui offriront de faire des fondations ou donations en faveur des pauvres ou des hôpitaux, indépendamment d'une somme qui sera donnée à la commune, et lorsque ces fondations auront été autorisées par le Gouvernement dans les formes accoutumées sur l'avis des conseils municipaux et la proposition du préfet. »

Art. 3 de l'ordonnance du 6 décembre 1843. « Les concessions de terrains dans les cimetières communs pour fondation de sépultures privées, seront, à l'avenir, divisées en trois classes : 1° Concessions perpétuelles; 2° Concessions trentenaires; 3° Concessions temporaires. Aucune concession ne peut avoir lieu qu'au moyen du versement d'un capital, dont deux tiers au profit de la commune et un tiers au profit des pauvres ou des établissements de bienfaisance. Les concessions trentenaires seront renouvelables indéfiniment à l'expiration de chaque période de trente ans, moyennant une redevance

[1] Cons. d'Ét., arr. du 27 avril 1859, *commune de Xaintes*.

qui ne pourra dépasser le taux de la première. A défaut de paiement de cette redevance, le terrain fera retour à la commune; mais il ne pourra être repris que deux années révolues après l'expiration de la période pour laquelle il avait été concédé, et, dans l'intervalle de ces deux années, les concessionnaires ou leurs ayants-cause pourront user de leur faculté de renouvellement. — Les concessions temporaires seront faites pour quinze ans au plus et ne pourront pas être renouvelées. »

Concordats (*Enregistrement*). T. VI, p. 367.

La loi n'impose qu'au droit fixe les concordats faits conformément aux articles 507 et suivants du Code de commerce (loi du 24 mai 1834, art. 14) et les concordats par abandon (loi du 17 juillet 1856). Le droit fixe est de 4 fr. 50 0/0 (5 fr. 67 1/2 avec les décimes) pour les concordats, les actes d'union et les concordats par abandon.

Les concordats amiables demeurent soumis au droit proportionnel de 0 fr. 50 0/0 (0 fr. 67 1/2 avec les décimes).

Condamnation, Collocation ou Liquidation. T. VI, p. 368.

« La *condamnation*, dit M. Demante, est l'injonction faite par le juge à la partie qui succombe d'accomplir une dation, une prestation, un fait quelconque. La *liquidation* est la détermination des droits d'une partie, non contestés dans leur principe. La *collocation* est une espèce de liquidation particulière à la procédure d'ordre » (Demante, *Exposition raisonnée*, 3e édit., t. II, p. 183). Le droit proportionnel de condamnation, liquidation ou collocation est de 0 fr. 50 0/0 (0 fr. 67 1/2 avec les décimes).

Par exception, la condamnation à des *dommages-intérêts* est taxée à 2 fr. 0/0 (2 fr. 50 avec les décimes); 1° en matière criminelle en vertu de la loi du 22 frimaire an VII (art. 69, § 5, n° 8) et 2° en *matière civile*, en vertu de la loi du 27 ventôse an IX, art. 11 [1]. Les mots en matière civile sont employés dans cette disposition par opposition à matière criminelle; il faut donc, pour leur donner toute la portée qu'ils ont, y comprendre les condamnations à des dommages-intérêts prononcées par les tribunaux de commerce et les juridictions administratives.

La loi taxe à 2 0/0 la condamnation à des dommages-intérêts, mais (V. *Indemnité mobilière*) les indemnités mobilières ne paient que 0 fr. 50 0/0. La condamnation à une indemnité mobilière

[1] T. VI, page 268, ligne 15, lisez : loi du 27 ventôse an IX, au lieu de 25 ventôse an XI.

sera-t-elle taxée comme la condamnation à des dommages-intérêts? Comment distinguera-t-on l'indemnité mobilière des dommages-intérêts?

La Cour de cassation (arr. du 28 août 1872) paraissait s'être arrêtée à la raison de distinguer suivante : Les dommages-intérêts font entrer dans le patrimoine de celui qui les obtient une valeur qui ne s'y trouvait pas, tandis que l'indemnité y rétablit une va-valeur préexistante. Mais la Cour paraît avoir abandonné cette doctrine dans l'arrêt du 28 juin 1876. Cet arrêt a décidé qu'il y avait lieu de percevoir 2 0/0 dans une espèce où il s'agissait d'entrepreneurs de transport condamnés à payer une somme égale à la valeur des marchandises égarées ou livrées tardivement. Il résulte de là que toute indemnité mobilière en réparation d'un préjudice doit être taxée à 2 0/0 si elle est contestée et s'il faut pour l'avoir, obtenir jugement.

La condamnation donne lieu au droit proportionnel non-seulement pour les condamnations entre particuliers, mais aussi pour les condamnations que l'État et les établissements publics font prononcer contre les particuliers (loi du 28 avril 1816, art. 39). Il s'agit là de condamnation pour sommes dues à l'État en *vertu de titres antérieurs* et non aux condamnations à l'amende. Si on ajoutait le droit de condamnation au chiffre de l'amende, il y aurait aggravation de peine.

Les droits de condamnation, liquidation ou collocation ne doivent pas descendre au-dessous des droits fixes sur les jugements : 1 fr. 50 — 4 fr. 50 — 7 fr. 50 — 15 fr. d'après le degré de juridiction.

Lorsque le jugement est rendu en vertu d'un titre non enregistré ou de conventions verbales, il faut, indépendamment du droit de condamnation, percevoir le droit de titre; car le jugement en tient lieu. Sans cela, il aurait été facile, au moyen d'un procès simulé, de se procurer un titre authentique pour le faible droit de 0 fr. 50 0/0. Ainsi on pourrait acheter un immeuble sans faire d'écrit en simulant un procès où le vendeur reconnaîtrait les conventions verbales. L'acquéreur serait propriétaire en vertu du meilleur des titres, authentique et exécutoire, pour un droit de 0 fr. 50 0/0 au lieu de 5 fr. 50 0/0 (0 fr. 67 1/2 0/0 avec les décimes au lieu de 6 fr. 87 1/2 0/0). — Le législateur a prévu cette fraude et en ce cas le droit de titre et le droit de condamnation sont dus tous deux.

Les marchés et traités sous signatures privées qui ont pour objet des actes de commerce peuvent être enregistrés à *titre provi-*

soire au droit fixe de 2 fr. (aujourd'hui 3 fr., 3 fr. 75 avec les décimes), en vertu de la loi du 11 juin 1859, art. 22-24. Le droit proportionnel n'est dû que sur la condamnation et pour la somme portée dans la condamnation. — On ne paie pas le droit proportionnel sur toute la somme portée au titre.

Conflits. T. VII, p. 352.

Le jugement des conflits a longtemps été considéré comme appartenant à la *justice réservée*, c'est-à-dire comme un des cas qui devaient être soumis au Chef de l'État, supérieur commun des pouvoirs administratif et judiciaire. En 1848, ce système fut abandonné, parce qu'on lui reprochait de ne pas faire une part égale aux deux pouvoirs rivaux et de constituer l'administration juge dans sa propre cause. A la compétence du Conseil d'État fut substituée celle d'un tribunal spécial composé, par portions égales, de conseillers d'État et de conseillers à la Cour de cassation, délibérant sous la présidence du garde des sceaux.

Cette innovation avait pour conséquence de remettre les décisions au ministre de la Justice, les deux autres éléments s'annulant presque toujours réciproquement. Or, les ministres étant sujets à tous les mouvements de la politique, la jurisprudence était exposée à des changements fréquents.

Les ministres qui passèrent à la présidence du Tribunal des conflits, eurent, il est vrai, le bon esprit de ne point changer les décisions; mais ce résultat heureux tenait plus à la modération des hommes qu'à la bonté de l'institution. Aussi lorsqu'en 1872 il a été question de revenir au système du tribunal mixte, un troisième élément a été introduit dans sa composition. « Les conflits d'attributions entre l'autorité administrative et l'autorité judiciaire sont réglés par un tribunal spécial composé : 1° du garde des sceaux, président; 2° de trois conseillers d'État en service ordinaire élus par les conseillers en service ordinaire; 3° de trois conseillers à la Cour de cassation, élus par leurs collègues; 4° de deux membres[1] et de deux suppléants élus par la majorité des autres juges désignés aux paragraphes précédents » (art. 25 de la loi du 24 mai 1872).

Le conflit peut se produire de plusieurs manières : ou bien entre

[1] Ces deux membres ont quelquefois été pris parmi les conseillers d'État et les conseillers à la Cour de cassation, de sorte que chacun des corps a été représenté par quatre membres au lieu de trois. Cette manière de compléter le tribunal n'est pas conforme à l'esprit de la loi, mais n'est pas en opposition avec le texte.

l'administration et les tribunaux ordinaires prétendant, chacun de son côté, être compétents : c'est le *conflit positif d'attributions*, de tous le plus important. Inversement, il pourrait se faire que les parties se trouvassent entre deux juges, l'un de l'ordre administratif et l'autre de l'ordre judiciaire, se déclarant tous les deux incompétents ; c'est le *conflit négatif*. Il n'est pas sans exemple qu'on ait vu deux juridictions administratives s'attribuer la connaissance de la même affaire : c'est le *conflit positif de juridictions administratives*. Il pourrait arriver enfin que deux juridictions administratives se déclarassent incompétentes; en ce cas, se produirait le *conflit négatif de juridictions*. Nous avons donc à distinguer : 1° le conflit positif d'attributions; 2° le conflit négatif d'attributions; 3° le conflit positif du juridictions; 4° le conflit négatif de juridictions.

Nous n'aurons que peu de choses à dire sur le *conflit positif* ou *négatif de juridictions administratives;* la loi n'a pas organisé de procédure spéciale en ce qui les concerne. Il y a lieu dans ces cas, à règlement de juges, et c'est le Conseil d'État délibérant au contentieux qui fait le règlement, en suivant la procédure ordinaire; sur la demande de l'une ou l'autre des parties intéressées. Le *conflit positif* et le *conflit négatif d'attributions* entre l'autorité administrative et l'autorité judiciaire sont, au contraire, soumis à des règles spéciales et suivent une procédure particulière; pour en avoir une idée complète, il faut examiner successivement : 1° en quels cas le conflit peut être élevé; 2° par qui il peut l'être; 3° suivant quelles formes il faut procéder; 4° quels sont les effets du conflit et du jugement qui statue sur la validité.

Conflit positif d'attributions. — La matière est régie par l'ordonnance du 1er juin 1828. Cette ordonnance a aujourd'hui la valeur d'une loi, parce qu'elle a été, à plusieurs reprises visée et conséquemment confirmée par le législateur. Il est d'ailleurs facile de comprendre pourquoi, en 1828, on procéda par ordonnance au lieu de faire une loi. Le Conseil d'État était lui-même placé sous le régime des ordonnances, et il n'était pas extraordinaire qu'une partie de ses attributions fût réglée de la même manière.

En quels cas le conflit d'attributions peut-il être élevé? — D'après l'ordonnance du 1er juin 1828, le conflit ne peut pas être élevé en matière criminelle; c'est une garantie que le législateur a voulu donner à la liberté individuelle et qui, sous un régime de légalité, a été accordée en haine des souvenirs qu'avait laissés une époque où l'arme des conflits était employée pour distraire les accusés de

leurs juges naturels[1]. Ce n'est pas cependant que, devant les tribunaux criminels, il ne puisse se produire des questions de l'ordre administratif; on conçoit par exemple, qu'à l'occasion d'un détournement de deniers par un comptable public, soit posée la question préjudicielle de la vérification de ses comptes par l'autorité compétente. Le législateur n'a pas voulu accorder le droit de revendication à l'autorité administrative, surtout pour ne pas retarder le jugement de l'accusé.

En matière correctionnelle, le droit d'élever le conflit a été admis par l'ordonnance dans deux cas seulement; mais, malgré les termes restrictifs qu'elle emploie, on peut dire qu'il a été consacré en règle générale : « Il ne pourra, dit l'art. 2 de l'ordonnance, être élevé de conflit en matière de police correctionnelle que dans les deux cas suivants : 1° lorsque la répression du délit est attribuée par une disposition législative à l'autorité administrative; 2° lorsque le jugement à rendre par le tribunal dépendra d'une question préjudicielle attribuée à l'administration par une disposition législative. — Dans ce dernier cas, le conflit ne pourra être élevé que sur la question préjudicielle. » Or, comme il est difficile d'imaginer d'autres cas où le conflit puisse être élevé en matière correctionnelle, l'ordonnance a posé un principe général, sous la forme d'une énumération limitative[2].

L'application de cette disposition a donné lieu à discussion à l'occasion de la diffamation contenue dans une délibération d'un conseil municipal. La personne diffamée avait cité directement en police correctionnelle plusieurs signataires de la délibération, et le tribunal s'était déclaré incompétent; mais sur l'appel, la Cour ayant retenu l'affaire, l'administration éleva le conflit, et l'arrêté fut confirmé

[1] Sous la Convention, l'assemblée elle-même, sur la proposition de ses comités, connaissait des conflits; on devine d'après le caractère et l'étendue des pouvoirs de ce gouvernement, à quels abus il arriva en cette matière. On peut voir l'histoire des conflits dans deux excellents articles publiés, l'un dans le *Dictionnaire de M. Blanche*, par M. Boulatignier, et l'autre dans le *Dictionnaire de M. Block*, par M. Reverchon, v° *Conflit*.

[2] Les restrictions édictées par les art. 1 et 2 de l'ordonnance de 1828 ne concernent que l'action criminelle et l'action correctionnelle. Elles ne régissent pas l'action civile, qu'elle soit intentée principalement devant le tribunal civil ou jointe à la poursuite criminelle. Aucune des raisons qui ont dicté ces deux dispositions ne s'applique aux demandes d'indemnité pour faits délictueux. C'est ce qu'ont décidé avec raison le Conseil d'État, arr. du 9 février 1847, *Legat*, et le Tribunal des conflits, arr. du 17 avril 1851, *Rougier*. V. Lebon, 1851, p. 286, et Reverchon, v° *Conflit*, p. 464, n°s 28 et 29.

par le Conseil d'État. Puisque la matière était correctionnelle, il fallait, d'après l'art. 2 de l'ordonnance, prouver que la répression du délit de diffamation, lorsqu'il résulte d'une délibération du conseil municipal, est *attribuée par une disposition législative, à l'autorité administrative*. Cette disposition législative on croyait l'avoir trouvée dans l'art. 60 de la loi des 14-22 décembre 1789 : « Si un citoyen croit être personnellement lésé par quelque acte du corps municipal, il pourra exposer ses sujets de plainte à l'administration ou au directoire du département (aujourd'hui *le préfet*), qui y fera droit, sur l'avis de l'administration du district qui sera chargé de vérifier les faits. » Mais cette loi ne confère pas à l'administration du département toute la répression, et ne peut s'entendre que de la partie administrative, spécialement de la radiation sur les registres. Quant à la répression correctionnelle, personne ne soutient qu'elle ait été attribuée au préfet par le texte dont il s'agit. Il faudrait donc admettre que l'art. 60 de la loi de 1789 a eu pour objet, non-seulement de transporter la répression à l'autorité administrative, mais encore, au fond, de modifier la répression en supprimant toute poursuite correctionnelle. Or, cette intention ne résulte nullement des termes employés par la disposition invoquée. A quelle incohérence ne serait d'ailleurs pas condamnée l'interprétation admise par la jurisprudence du Conseil d'État! La citation directe serait recevable si elle était dirigée contre des conseillers généraux ou d'arrondissement (il faut l'admettre, puisque, en ce qui les concerne, il n'existe aucune disposition correspondant à l'art. 60 de la loi des 14-22 décembre 1789), et elle ne le serait pas si elle était formée contre des conseillers municipaux. L'immunité de ces derniers serait-elle explicable alors que les conseillers généraux n'en ont pas de pareille? Il est inadmissible que le législateur ait eu l'intention de créer un régime dont les parties seraient si mal liées. Dans notre système, au contraire, tout se tient, parce que nous laissons à chaque autorité sa compétence naturelle. Au préfet, la répression administrative, d'après l'art. 60 de la loi de 1789, et aux tribunaux correctionnels, la répression judiciaire, conformément à la loi du 17 mai 1819, art. 13 (art. 32 de la loi du 29 juillet 1881)[1].

[1] A plusieurs reprises, le Conseil d'État a décidé que l'action en police correctionnelle était irrecevable, et a validé les arrêtés de conflit élevés devant les tribunaux qui s'étaient déclarés compétents pour connaître des actions en diffamation contre les conseillers municipaux. V. notamment arrêt sur conflit du 17 août 1866, *Benoist-d'Azy*, rendu contrairement aux conclusions de M. Aucoc et à une consultation que nous

L'ordonnance de 1828 ne veut pas non plus que l'administration puisse revendiquer la connaissance d'une affaire, sur ce fondement que l'autorisation du Conseil d'État n'aurait pas précédé la poursuite dirigée contre un fonctionnaire, ou qu'un *préalable administratif* n'aurait pas été rempli[1]. Le législateur a pensé que les parties ne manqueraient pas d'opposer l'inaccomplissement des formalités préalables, et que les juges se garderaient de leur enlever les garanties qui les protègent. D'ailleurs l'administration ne pourrait pas revendiquer le fond de la cause, puisqu'elle rentre dans la compétence des tribunaux, et tout ce qu'elle pourrait faire, ce serait de soutenir que le tribunal n'a pas été régulièrement saisi. Or le conflit n'a pas été créé pour redresser les irrégularités de procédure commises devant les tribunaux, mais seulement pour revendiquer les affaires qui appartiennent à l'administration.

Après avoir dit dans quels cas le conflit ne peut pas être élevé, il faut déterminer ceux où le recours est ouvert.

Aucune difficulté ne peut se présenter dans le cas où la compétence administrative est établie sur un texte positif; mais il est rare de trouver des dispositions qui séparent nettement les attributions de l'autorité administrative d'avec celles des tribunaux ordinaires, et souvent la jurisprudence n'a pu baser ses réclamations que sur le principe général de la séparation des pouvoirs. L'article 9 de l'ordonnance du 1er juin 1828 exige que, dans l'arrêté du conflit,

avions donnée dans cette affaire avec l'adhésion motivée de MM. Berryer, Hébert, Serrigny, Allou, Marie, Lenoel et Reverchon. Ce dernier avait déjà donné son opinion au mot *Conflit*, DICTIONNAIRE D'ADMINISTRATION, par Maurice Block, et il l'a défendue dans un article publié par le journal *le Droit* (nos des 1er et 2 janvier 1867), et reproduit par la *Revue critique*, t. XXX. Notre opinion est celle de M. Boulatignier. — Vo *Conflit*, DICTIONNAIRE D'ADMINISTRATION, par M. Blanche; Serrigny, t. I, p. 169, et Chauveau, *Instruction administrative*, t. I, p. 353, et *Principes de compétence*, t. III, p. 559, no 738. C'est l'opinion consacrée par la Chambre criminelle de la Cour de cassation et que dans cette affaire la Cour de Bourges avait adoptée, arr. du 25 mai 1866. — La commission qui fut instituée par le gouvernement de la Défense nationale pour remplir provisoirement les fonctions du Conseil d'État s'est prononcée pour la compétence judiciaire (arr. du 18 mai 1872) et c'est l'opinion qui depuis cet arrêt a prévalu.

[1] Ordonnance du 1er juin 1828, art. 3. Par application de cet article, nous avons décidé, dans notre opuscule sur *l'appel comme d'abus*, que la poursuite directe d'un ministre du culte devant les tribunaux criminels, sans recours préalable au Conseil d'État, ne pourrait pas être l'objet d'un conflit. M. Dufour qui, dans la première édition de son ouvrage, avait admis la régularité du conflit en cas pareil, s'est rendu à notre observation (2e édit., t. V, p. 72).

« la disposition législative qui attribue à l'administration la connaissance du point litigieux soit textuellement insérée ; » mais, dans l'état actuel de notre législation, il était difficile de se conformer à cette disposition, et souvent l'administration s'est bornée à citer la loi des 16-24 août 1790, tit. II, art. 13 ; la constitution du 3 septembre 1791, tit. III, chap. v, art. 3, ou l'arrêté du 2 germinal an V. C'est de ces dispositions générales que la section du contentieux, en suivant le principe dans ses applications, a fait sortir une doctrine dont voici les principaux linéaments.

En général, les questions de propriété régies par les principes du droit commun rentrent dans la compétence des tribunaux ; il en est de même des démembrements de la propriété, des droits réels et aussi des rapports d'obligation entre créanciers et débiteurs. Mais il arrive quelquefois que les questions de propriété prennent leur source dans des *actes administratifs*, ou que les créances sont réclamées contre l'État, *puissance publique*. De là naît une catégorie de droits mixtes, judiciaires par leur nature, administratifs par l'acte qui les fait naître, et, en ce point, la question de séparation entre les deux pouvoirs commence à devenir délicate.

Mais, d'abord, qu'entend-on par *acte administratif?* Nous avons vu que certains fonctionnaires, comme les préfets et les maires, procédaient quelquefois par voie de disposition générale et réglementaire. Rendus dans la limite des pouvoirs compétents, les règlements font, pour ainsi dire, partie de la loi, et les tribunaux peuvent les appliquer et les interpréter comme les dispositions législatives elles-mêmes. Le principe de la séparation des pouvoirs n'y fait pas obstacle, car le pouvoir judiciaire est séparé du pouvoir législatif aussi profondément qu'il l'est de l'autorité administrative, et cependant tous les jours les tribunaux appliquent et interprètent les lois. A plus forte raison ont-ils le droit d'appliquer et d'interpréter les règlements qui en sont le complément. Le règlement ne peut pas être attaqué, par la voie contentieuse, devant le Conseil d'État ; car, de deux choses l'une : s'il a été fait régulièrement par l'autorité compétente, c'est un acte d'administration pure ; sinon, les parties poursuivies pour infraction ont le droit de soulever la question de légalité devant les tribunaux ordinaires (art. 471, n° 15 C. p.).

L'arrêté d'un maire qui fixe la taxe du pain, par exemple, est un règlement municipal, et le règlement serait inattaquable au contentieux, quand même il fixerait un prix de vente inférieur au prix

de revient. Les boulangers pourraient seulement se pourvoir, par voie hiérarchique, devant le préfet[1].

Les règlements ne pourront-ils pas au moins être attaqués pour *excès de pouvoir*[2]?

Dans quelques cas, le Conseil d'État a admis le recours contre des arrêtés réglementaires lorsqu'il était fondé sur l'*excès de pouvoir*, c'est-à-dire lorsque l'autorité dont les règlements émanaient avait dépassé la limite de sa compétence. Si cette jurisprudence prévaut, les parties intéressées auront à l'avenir deux moyens de se défendre contre l'arrêté illégal : 1° elles pourront le faire tomber, d'une manière générale et à l'égard de tous, en faisant prononcer son annulation pour excès de pouvoir par le Conseil d'État; 2° les contrevenants poursuivis pourront faire juger que l'arrêté étant illégal ne leur est pas applicable.

On a discuté longtemps la question de savoir si les actes de vente passés entre l'État propriétaire et les particuliers, en la forme administrative, étaient des actes dont l'interprétation appartenait aux juridictions administratives. Quoique faits en la forme administrative, ces actes sont en réalité des contrats de droit commun, dont l'application et l'interprétation devraient appartenir aux tribunaux ordinaires. Mais nous nous trouvons ici en présence de l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII, qui attribue au conseil de préfecture le contentieux des domaines nationaux. Pour répartir la compétence, sur ce point, entre les tribunaux civils et la juridiction administrative, le Conseil d'État a réservé aux tribunaux l'*application* des actes de vente lorsque le sens n'en est pas contesté, et en cas de doute à l'autorité administrative leur *interprétation*.

[1] Ordonnance du 14 août 1822, aff. *des boulangers de Montpellier*. Quoique depuis le décret du 22 juin 1863 cette difficulté ne puisse plus se présenter ou du moins ne se présente que rarement, nous maintenons l'exemple comme étant très propre à faire saisir le principe. Voir, dans le *Journal de droit administratif* (t. Ier, p. 117 et suiv.), une lettre que nous avons adressée au syndic des boulangers de Toulouse. — L'arrêté par lequel un préfet, par application de l'art. 23 du décret du 17 février 1852 sur la presse, désigne un journal pour recevoir les annonces judiciaires est un acte réglementaire et général. D'après les principes ci-dessus, il appartiendrait aux tribunaux ordinaires de décider si l'arrêté est ou non légalement rendu. Le contraire a été cependant jugé par décret sur conflit du 30 juin 1860.

[2] Arr. Cons. d'Ét., des 15 février 1864 et 7 juin 1865, *Lesbats;* 20 décembre 1872. *Fresneau*. Est entaché d'excès de pouvoir l'arrêté d'un maire qui prescrit aux riverains de la voie publique d'arracher l'herbe qui croît dans l'interstice des pavés. Arr. du Cons. d'Ét. du 20 décembre 1872, *Billette*. V. 5 décembre 1873, *Lièvre*.

Les questions relatives à la validité et à la résolution de ces ventes seraient aussi portées devant le conseil de préfecture.

Si l'on voulait se conformer aux termes généraux de la loi du 28 pluviôse an VIII, il faudrait, ce semble, adopter la même solution pour les baux et généralement pour tous les contrats de droit commun constatés en la forme administrative. Cette disposition, en effet, attribue au conseil de préfecture, sans aucune distinction, le *contentieux des domaines nationaux*. Mais la jurisprudence ne met pas sur la même ligne les baux et les ventes, et tandis qu'elle attribue à l'autorité administrative l'interprétation de ces dernières, elle renvoie aux tribunaux l'interprétation des premiers. La raison de la différence se trouve dans les motifs de l'art. 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII, qui met dans la compétence des conseils de préfecture le *contentieux des domaines nationaux*, ce qui n'a jamais été entendu que des ventes et non des baux [1]. En effet, les considérations politiques qui avaient fait attribuer aux conseils de préfecture le contentieux des domaines nationaux ne s'appliquent qu'aux ventes et sont étrangers aux locations.

L'autorité judiciaire ne doit pas se dessaisir toutes les fois qu'il plaît à une partie de demander l'interprétation d'un acte administratif : si l'acte était clair et qu'il parût évident que la partie cherche dans la question d'interprétation un prétexte pour traîner le procès en longueur, le tribunal pourrait passer outre au jugement du fond. Vainement dirait-on que rien n'est plus relatif que la clarté des termes d'un acte, et que la même rédaction, claire pour celui-ci, est obscure pour celui-là [2], que cette doctrine contient en germe la justification de toutes les usurpations de la justice sur l'administration. Ce danger est chimérique, puisqu'avec l'arme des conflits on peut combattre la tendance qui porterait les tribunaux à en abuser, et que, d'un autre côté, il y a plutôt lieu de se défier de la mauvaise foi des plaideurs que de soupçonner la mauvaise volonté des tribunaux, surtout quand il est possible à l'administration de se défendre contre l'usurpation judiciaire.

Enfin, il y a des actes, même individuels, qui, émanant du chef de l'État, ne peuvent, bien qu'ils touchent aux droits privés, à la propriété ou à la liberté personnelle, être déférés ni aux tribunaux, ni au Conseil d'État, en raison du caractère politique qui les

[1] Cons. d'Ét., arr. des 20 décembre 1840 et 12 mai 1853.

[2] C'est l'opinion de M. Chauveau, *Principes de compétence*, t. II, p. 258.

distingue; tels sont les traités diplomatiques, et tous ceux qui ont été dictés par une pensée politique. Mais si la juridiction contentieuse n'est pas compétente pour en connaître au fond, le tribunal des conflits a le pouvoir de dessaisir les tribunaux qui voudraient connaître de l'application ou de l'interprétation de pareils actes[1]. Qui donc s'occupera des réclamations à ce sujet? — Ceux qui sont investis du droit de délibérer sur de semblables matières. C'est le Chef de l'État délibérant, non avec les conseillers d'État, qui ne forment que son conseil administratif, mais avec les ministres qui composent son conseil politique. Ce sont les assemblées devant lesquelles les ministres sont responsables.

Jusqu'à quel moment le conflit peut-il être élevé? Tant que le procès est pendant devant un tribunal de première instance ou devant une cour d'appel. S'il avait été rendu un jugement définitif en première instance, le conflit ne serait plus recevable, puisque le tribunal se trouverait dessaisi; il faudrait attendre que l'une des parties eût interjeté appel pour élever le conflit devant la cour. La Cour de cassation n'est pas un degré de juridiction, et le pourvoi n'empêche pas le jugement en dernier ressort ou l'arrêt de produire son effet jusqu'à la cassation; non-seulement la décision attaquée continue à exister, mais l'exécution n'est même pas suspendue par le dépôt de la requête. Aussi le conflit ne peut-il pas être élevé devant la Cour de cassation. Mais si l'arrêt ou le jugement attaqués sont cassés, le procès renaîtra devant le tribunal ou la cour de renvoi, et l'administration reprendra le droit de revendiquer la connaissance de l'affaire.

Le conflit ne peut pas être élevé devant les tribunaux de commerce[2], les justices de paix[3] et les conseils de prud'hommes; quoi-

[1] Tels sont les principes qui ont été mis en avant et consacrés dans l'arrêt sur conflit du 18 juin 1852, *Famille d'Orléans*. — Décrets du 22 janvier 1852.

[2] Cons. d'Ét., arr. du 27 mars 1832, *Desprez*. — Boulatignier, *Dictionnaire de Blanche*, p. 466, et Reverchon, *Dictionnaire de Maurice Block*, p. 467, n° 40. Chauveau, *Code d'instruction administrative*, 3e édit., t. I, p. 359, n° 446.

[3] Cons. d'Ét., arr. des 5 septembre 1836, *Lavaud*; 4 avril 1837, *Dampmartin*; 28 juin 1837, *Foullon de Doué* c. *Guyot*. Reverchon, *loc. cit.*, p. 468, nos 40, 41 et 42. On s'est demandé si le conflit pouvait être élevé devant le juge de simple police en matière de contraventions. L'art. 2 de l'ordonnance du 1er juin 1828 ne parle que des matières correctionnelles, et son silence sur les matières de simple police semble indiquer qu'elle entend les exclure de la matière des conflits. C'est ce qu'a décidé l'arrêt du Conseil d'État du 16 juillet 1846, *Prost et Jamanet*, confirmant l'opinion consacrée par l'arrêt du 3 décembre 1828, *Bruhat*, rendu peu de temps après l'or-

que l'ordonnance du 1er juin 1828 ne le dise pas formellement, cette solution résulte de ce que la procédure du conflit implique le concours d'un procureur de la République qui n'existe pas devant ces juridictions. Quant aux instances commerciales, elles ne sont pas par elles-mêmes en dehors du conflit. Si donc, après avoir franchi le premier ressort, elles étaient portées devant la cour d'appel où il y a un ministère public, le conflit pourrait être élevé. La même observation s'applique aux affaires de la compétence du juge de paix en premier ressort lorsque l'appel est porté au tribunal civil, parce qu'alors les parties se trouvent devant une juridiction organisée de manière que la procédure spéciale aux conflits n'est pas impossible. Pourquoi le conflit n'a-t-il pas été étendu à ces juridictions ? Il était bien facile, en effet, d'établir des règles particulières pour élever le conflit sans le concours d'un procureur de la République. On aurait pu, pour ce cas, décider, par exemple, que le déclinatoire et l'arrêté de conflit seraient transmis directement aux juges ou aux greffiers. Voici les motifs qui ont fait introduire ces distinctions : 1° les affaires qui sont attribuées à ces juridictions sont le plus souvent de petite importance; 2° les juges de paix étant amovibles, les juges consulaires électifs et renouvelables, il n'était pas à craindre que l'esprit de corps portât des magistrats aussi fragiles à commettre des empiètements.

Le conflit pourrait être élevé devant le président jugeant en matière de référés; car le président n'exerce pas en ce cas une juridiction propre; il remplace seulement le tribunal tout entier, auquel l'urgence ne permet pas de soumettre la contestation. Le président étant mis à la place du tribunal, on peut employer l'intermédiaire du procureur de la République pour lui faire parvenir l'arrêté du conflit [1].

donnance du 1er juin 1823. *En ce sens :* Boulatignier, p. 464; Dufour, 2e édit., t. III, p. 537; Serrigny, 2e édit., t. I, n° 172. *Contrà,* Chauveau, *op. cit.*, t. I, n° 438, p. 353.

[1] Avis du Cons. d'Ét. (comité de législation) du 3 mai 1844 et Cons. d'Ét., arr. du 12 août 1854. C'est aussi ce qu'a décidé le Tribunal des conflits, arr. du 11 janvier 1873, *veuve Coignet.* En ce sens, Reverchon, p. 468, nos 44 et 45; Chauveau, *Code d'instr. administr.*, 3e édit., t. I, n° 44 *ter*, p. 359. « Ce qui ne peut être contesté, ajoute avec raison M. Chauveau, c'est que, comme dans l'espèce de l'arrêt du 12 août 1854, le préfet a le droit d'élever le conflit sur l'appel interjeté de l'ordonnance de référé, ou devant le tribunal lui-même, lorsque l'affaire lui a été renvoyée par le président en état de référé, » p. 360, *ibid.* (V. C. d'Ét., arr. du 22 janvier 1867, *Pajot*).

Les jurys d'expropriation n'ayant pas de ministère public, le conflit ne pourrait pas être élevé devant ces juridictions. Quant aux conseils de guerre et aux tribunaux maritimes, ils sont compétents pour juger les crimes et les délits. Il faudra donc leur appliquer les distinctions que fait l'ordonnance du 1er juin 1828 entre les matières criminelles et les matières correctionnelles.

Par qui le conflit peut-il être élevé? — Par le préfet du département dans lequel est situé le tribunal saisi[1], par le préfet de police de Paris[2] et par les préfets maritimes[3], pour les questions qui rentrent dans l'ordre de leur compétence. Si les biens, objet du litige, étaient situés dans un département autre que celui où siège le tribunal saisi de l'affaire, ce n'est pas le préfet de la situation des immeubles qui serait compétent, mais celui dans le département duquel siège le tribunal[4].

Devant la cour d'appel, c'est encore le préfet du département où l'affaire a été jugée en première instance qui peut élever le conflit, et non le préfet du département où siège la cour. Ainsi, lorsque le tribunal d'Auxerre a jugé sans que l'administration ait réclamé, et que l'appel est porté à la cour de Paris, ce n'est pas le préfet de la Seine qui est compétent, mais celui de l'Yonne. A l'égard de la cour d'appel, en effet, tous les préfets du ressort ont la même situation et les mêmes pouvoirs; celui du chef-lieu où siège la cour n'a pas une autorité plus grande que les autres, et dès lors il est naturel que le droit d'élever le conflit soit attribué au préfet du département d'origine, puisqu'il sera, mieux qu'aucun autre, averti de l'affaire. Lorsque, après cassation, l'affaire est renvoyée devant un autre tribunal, on peut se demander qui est compétent du préfet du département où l'affaire a pris naissance ou du préfet dans le ressort duquel est situé le tribunal de renvoi. Le Conseil d'État a décidé quelquefois que le préfet du département où siège le juge de renvoi est

[1] Ce droit attribué aux préfets n'a pas cessé d'être consacré depuis l'arrêté du 13 brumaire an X. Cons. d'Ét., arr. des 14 avril 1829, *préfet du Cher;* 20 août 1840, *Dufour* c. *préfet du Pas-de-Calais;* 27 mai 1848, *l'État* c. *commune des Angles.*

[2] Ordonnance du 18 décembre 1822.

[3] Pour les *préfets maritimes*, la question a été tranchée en ce sens par la jurisprudence (C. d'Ét., arr. des 23 avril 1840, 12 février 1841 et 30 mars 1842). V. dans l'art. de M. Boulatignier, *Dict. d'adm.*, p. 483, les conclusions du commissaire du Gouvernement qui précédèrent l'arrêt du 23 avril 1840.

[4] Ce préfet est le seul qui, à raison de ses fonctions, ait qualité à l'égard du tribunal. — C'est ce qu'a jugé à plusieurs reprises le Conseil d'État, arr. des 13 décembre 1861, *ville de Saint-Germain;* 27 mai 1862, *canal de l'Ourcq*, et 28 juillet 1864, *Pellix.*

compétent pour revendiquer les affaires renvoyées après cassation. Mais d'après le dernier état de jurisprudence, c'est au préfet du département d'origine qu'il appartient d'élever le conflit[1].

La différence des deux cas tient à ce que si l'appel a été formé par la partie, tous les préfets des départements situés dans le ressort de la cour sont à l'égard de la cour d'appel dans une position égale, et que, *in pari causa*, la compétence doit appartenir à celui qui aurait pu élever le conflit en première instance. Au contraire, après cassation l'affaire est portée devant une cour nouvelle qui ne comprend pas dans son ressort le département d'origine. On comprend qu'il se soit élevé des doutes sur la compétence du préfet de ce département; comme il est étranger au ressort du tribunal de renvoi, on a pu se demander s'il avait quelque autorité à son égard.

Le conflit ne peut être élevé ni par les ministres, ni par les conseils de préfecture, ni par le Conseil d'État, ni par les intendants de la marine. Les ministres pourraient seulement donner des instructions aux préfets et les faire exécuter par les moyens d'influence qu'ils ont à l'égard de leurs subordonnés; mais ils ne pourraient pas se mettre en leur lieu et place pour suspendre directement la décision de la justice, l'arrêté du 13 brumaire an X n'ayant donné ce droit formellement qu'aux préfets.

Les ministres peuvent cependant saisir le Tribunal des conflits pour revendiquer, à l'égard du Conseil d'État, les affaires portées devant la section du contentieux et qui n'appartiendraient pas au contentieux administratif. La loi veut qu'avant de revendiquer les affaires, le ministre propose un déclinatoire au Conseil d'État (art. 26 de la loi du 24 mai 1872).

Les parties elles-mêmes ne peuvent que proposer l'incompétence, et si le déclinatoire n'est pas admis, elles n'ont que la ressource de prévenir le préfet pour provoquer son initiative. Lorsque celui-ci reste dans l'inaction, les parties peuvent encore demander au ministre qu'il adresse des instructions à son subordonné[2].

Enfin le conflit a été institué pour protéger l'administration

[1] C. d'Ét., arr. des 21 août 1845 et 24 décembre 1845. — Dans un autre sens, arr. des 23 octobre 1835 et 1er juillet 1850. V. Trib. des confl., 1er février 1873, *de Pomereu*. Reverchon décide que le préfet du département d'origine est seul compétent, p. 445, nos 83 et 84.

[2] Cons. d'Ét., arr. des 13 juin 1831, *Camy* c. *héritiers Laffargue*, 15 juillet 1825, *Bonnefon et Violle*; 28 février 1831, *de Montmorency* c. *usagers de Briquebec*.

contre les entreprises des tribunaux inamovibles; et l'autorité judiciaire n'a pas un droit réciproque à l'égard des juridictions administratives. Les procureurs de la République et les procureurs généraux ne pourraient donc pas élever le conflit devant les conseils de préfecture[1].

Procédure. — Avant d'envoyer aux tribunaux un arrêté qui emporte obligation de surseoir, le législateur a pensé qu'il était convenable de les inviter à reconnaître eux-mêmes leur incompétence, en leur soumettant un *déclinatoire,* adressé au ministère public. La jurisprudence décide que le préfet doit proposer le déclinatoire alors même que la partie l'aurait déjà fait, et que le tribunal aurait rejeté sa demande. Mais de deux choses l'une selon nous : ou le tribunal maintiendra sa première décision, et alors le nouveau déclinatoire n'aura pas d'effet; ou il la rétractera, et en ce cas on aura le spectacle choquant d'une juridiction qui change sa décision lorsque l'autorité intervient, et accorde à la puissance la satisfaction qu'elle avait refusée à la demande des parties. A notre avis, le conflit devrait, en ce cas, être élevé immédiatement, sans nouveau déclinatoire[2].

Le procureur de la République est tenu de communiquer le déclinatoire au tribunal; mais là finit son devoir, et il n'est pas obligé de soutenir les conclusions de l'administration. Aucun délai n'est fixé au tribunal pour statuer sur la question de compétence, l'affaire suit la marche ordinaire et prend le tour qui lui appartient naturellement. Le jugement une fois rendu, le procureur de la République doit, dans les cinq jours, envoyer au préfet copie de ces conclusions et réquisitions et du jugement ou de l'arrêt rendu sur la question de compétence. L'envoi de ces pièces est le point de départ d'un nouveau délai; dans la quinzaine suivante, le préfet peut élever le conflit, en faisant déposer au greffe du tribunal un arrêté devant lequel la justice est obligée de surseoir. L'arrêté de conflit est remis par le greffier au procureur de la République, et

[1] Cons. d'Ét., arr. des 3 juillet 1822, *créanciers Chalette;* 13 octobre 1826, *Deseseaux.* — Reverchon, p. 461, n° 17. Chauveau, *Instruct. administr.*, t. I, p. 369, n° 465.

[2] Cons. d'Ét., arr. des 9 mars 1831, *préfet de la Haute-Vienne;* 8 juin 1831, *préfet de la Moselle;* 4 juin 1836, *Delavie;* 6 mai 1848, *Stogre;* 4 février 1836, *Desmortier,* et 4 juillet 1845, *Giraud* c. *Pommiers.* Le Tribunal des conflits a, contrairement à l'opinion que nous soutenons, décidé que le préfet doit proposer un déclinatoire comme préfet, et qu'il n'est pas dispensé de le faire par le déclinatoire qu'aurait proposé l'avoué du préfet représentant le domaine. Conflits, 14 décembre 1872, *Gras;* 31 juillet 1865, *Mouley-Addou;* 13 novembre 1875, *de Chargères.*

celui-ci en donne connaissance au tribunal, dans la chambre du conseil. Ces formalités ont été dictées par des motifs de convenance envers les tribunaux. Le déclinatoire étant une simple invitation au tribunal de se dessaisir, la communication en a pu être faite en audience publique. Au contraire, l'arrêté de conflit emportant obligation de surseoir, le législateur a voulu que le dépôt se fît au greffe et que la communication eût lieu dans la chambre du conseil[1].

Le délai de quinzaine est prescrit, à peine de nullité de tout arrêté tardif; aussi le greffier doit-il donner, sans retard et sans frais, récépissé du dépôt, à cause de l'intérêt qu'il y a de savoir s'il a été fait dans les délais voulus[2].

Supposons, au contraire, que le tribunal ait admis le déclinatoire; il est inutile d'élever le conflit puisque le tribunal s'est lui-même dessaisi. Mais si le jugement relatif à la compétence était frappé d'appel, le préfet pourrait immédiatement élever le conflit devant la cour, c'est-à-dire sans présenter un nouveau déclinatoire : « Si le déclinatoire est admis, dit l'article 8 de l'ordonnance du 1er juin 1828, le préfet pourra également élever le conflit dans la quinzaine qui suivra la signification de l'acte d'appel, si la partie interjette appel du jugement. »

Si le préfet songeait pour la première fois à revendiquer l'affaire en appel, il devrait proposer un déclinatoire comme il l'aurait fait en première instance, la procédure étant la même devant la cour que devant le tribunal. Il serait tenu de procéder de cette manière, alors même qu'il aurait proposé un déclinatoire en première instance s'il avait laissé expirer le délai de quinzaine sans élever le conflit. Car il y aurait déchéance du droit d'élever le conflit devant le tribunal par suite de l'expiration du délai de quinzaine; mais

[1] Dans la pratique cependant cette pensée du législateur n'est pas observée. Nous avons entendu, à la première chambre de la Cour de Paris, un avocat général annoncer en *audience publique* qu'il avait à communiquer un arrêté de conflit à la Cour en *chambre du conseil*.

[2] L'arrêté de conflit est déposé au greffe du tribunal; mais s'il était élevé devant la Cour d'appel, il est évident que le dépôt devrait être fait au greffe de cette dernière. Serrigny, 2e édit., t. I, p. 265, no 196. — Le délai de quinzaine pour faire le dépôt au greffe est le même qui est accordé par l'article 8 de l'ordonnance du 1er juin 1828. Cons. d'Ét., arr. des 24 février 1843, *Mallet*, et 28 novembre 1845, *Usquin*. — Le délai de quinzaine est de rigueur. Cons. d'Ét., arr. des 24 février 1842, *Mallet;* 14 décembre 1843, *Colonna;* 30 décembre 1843, *Arnaud;* 25 avril 1845, *Laurent;* 13 décembre 1861, *commune de Gourville;* 11 et 26 décembre 1862, *Hédouville;* 15 mai 1863, *commune de Forcalquier*.

l'affaire ayant été relevée par l'appel, le préfet pourrait recommencer la procédure jusqu'à l'arrêt définitif, en proposant un nouveau déclinatoire[1].

L'arrêté de conflit reste déposé pendant quinze jours au greffe du tribunal ou de la cour, afin que le procureur de la République ou le procureur général aient le temps d'avertir les parties ou leurs avoués. Les parties ou leurs avoués ont le droit de prendre connaissance au greffe, sans déplacement, de l'arrêté et des pièces à l'appui, et de remettre au parquet leurs observations sur la question de compétence. L'*avertissement* par le ministère public, la *prise en communication* par les parties et la remise de leurs *observations*, tout cela doit être fait dans le délai de quinzaine pendant lequel dure le dépôt. Le procureur de la République manquerait à son devoir s'il n'avertissait pas immédiatement les parties intéressées, de manière qu'elles aient un temps suffisant pour exercer le droit de remettre leurs observations[2].

Le tribunal pourrait-il se constituer juge de la validité du conflit, et, dans le cas où l'arrêté lui paraîtrait avoir été irrégulièrement pris, passer outre au jugement de l'affaire? Le tribunal n'est pas juge de la régularité des conflits. Si ce dernier pouvait ne pas tenir compte d'un arrêté par la raison qu'il n'a pas été valablement pris, l'arme des conflits ne tarderait pas à devenir impuissante, et les tribunaux auraient le moyen d'en arrêter l'effet en se faisant les juges de cette irrégularité. Ils commenceraient par les moyens de nullité évidents, et finiraient par s'attribuer la connaissance des moyens douteux. Où s'arrêterait cette entreprise sur une compétence formellement attribuée à un pouvoir plus haut? Le tribunal pourrait cependant, après l'expiration du délai de quinzaine, passer outre au jugement de l'affaire; mais si l'arrêté tardif était déposé au greffe avant que le jugement fût rendu, le tribunal n'en devrait pas moins surseoir, même en présence d'un arrêté tardif; car l'ex-

[1] Cons. d'Et., arr. des 30 septembre 1836, *de Praslin;* 2 avril 1842, *Menestrel* c. *ville d'Arles;* 23 avril 1857, *Guimard.* Trib. des confl., 1er février 1875, *de Pomereu.*

[2] Art. 13 de l'ord. du 1er juin 1828. Nous pensons que le délai de quinzaine a son point de départ, comme cela paraît résulter des termes mêmes de cet article, au jour où les pièces ont été rétablies au greffe par le procureur de la République. Car c'est à partir de ce moment que les parties ont pu en prendre connaissance. — Chauveau, *Instruction administrative*, t. I, p. 388, n° 499, et Serrigny, 2e édit., t. I, p. 275, n° 200.

piration du délai est une cause de nullité dont le tribunal des conflits est juge comme de tous les autres moyens tendant à faire annuler le conflit[1].

Immédiatement après l'expiration du délai, le ministère public adresse les pièces au garde des sceaux, qui dans les vingt-quatre heures, les transmet au Tribunal des conflits et donne avis de leur réception au procureur général ou au procureur de la République. — L'ordonnance du 12 mars 1831, art. 6, énumère les pièces qui doivent être jointes à l'arrêté de conflit; ce sont : 1° la citation; 2° les conclusions des parties; 3° le déclinatoire proposé par le préfet; 4° le jugement ou l'arrêt sur la compétence. L'avis que le garde des sceaux donne au magistrat du ministère public, pour lui annoncer la réception du dossier, doit être accompagné d'un récépissé où sont énoncées en détail les diverses pièces, et qui reste déposé au greffe du tribunal ou de la cour.

Une fois parvenue au Tribunal des conflits, l'affaire y est jugée en suivant la procédure établie par le règlement du 26 octobre 1849 et par la loi du 4 février 1850, règlement et loi qui ont été remis en vigueur par la loi du 24 mai 1872, art. 27. Il faut que le tribunal ait statué dans les deux mois à partir de la réception des pièces au ministère de la justice, et que le décret soit notifié, dans le mois suivant, au tribunal saisi de l'affaire. A défaut de décision dans ce délai, le tribunal peut passer outre au jugement (art. 7 de l'ordonnance du 12 mars 1831).

Si l'arrêt n'était pas rendu dans les deux mois, mais qu'il fût notifié dans le troisième mois, produirait-il tout son effet? *Quid* s'il n'était notifié qu'après l'expiration du troisième mois, mais avant le jugement? L'expiration du troisième mois, suivant la doctrine de plusieurs jurisconsultes, donne seulement au tribunal le droit de statuer, parce qu'elle met fin au sursis. Mais si l'arrêt vient à temps et lorsque le jugement n'est pas encore rendu, il n'y aurait, disent ces jurisconsultes, aucune raison pour empêcher son exécution. Ce serait faire prévaloir ou créer des déchéances que l'ordonnance ne prononce pas formellement contre une décision qui est

[1] La jurisprudence a été constante sur ce point. Cons. d'Ét., arr. du 18 février 1838; 23 avril 1840; 7 août 1843; 25 avril 1845; 18 décembre 1848. Trib. confl., 17 janvier 1874, *Ferrandini;* 13 novembre 1875, *de Chargères;* 30 juin 1877, *Mignes*. M. Reverchon, v° *Conflit*, p. 480, n° 128, approuve cette jurisprudence avec la majorité des auteurs. Se sont prononcés en sens contraire : Duvergier (*Collection des lois*, notes sur l'ord. de 1828), Laferrière et Foucart.

rendue dans un intérêt d'ordre public, puisqu'elle touche à l'ordre des juridictions.

Cette doctrine ne nous paraît pas être conforme à l'art. 16 de l'ordonnance du 1er juin 1828, combinée avec l'art. 7 de l'ordonnance du 12 mars 1831. D'après le premier, si le Conseil d'État n'avait pas prononcé dans les quarante jours, l'arrêté de conflit était considéré comme non avenu. Le second, en modifiant le délai, n'a pas reproduit la sanction écrite dans l'ordonnance de 1828. Mais, précisément parce que l'art. 7 de l'ordonnance du 12 mars 1831 n'a fait que changer les délais, il faut y ajouter la garantie qui jusqu'alors avait protégé les parties. Est-il probable qu'en 1831 on ait diminué les garanties accordées antérieurement? Le système de ces ordonnances nous paraît être celui-ci. Le tribunal est dessaisi, sous la condition qu'on notifiera dans le troisième mois un décret rendu avant l'expiration du deuxième mois.

Effets de l'arrêté de conflit et de l'arrêt qui statue sur sa validité. — Dans l'arrêté de conflit, le préfet doit se borner à revendiquer l'affaire pour l'administration; il n'a ni ordre, ni injonction, ni signification à faire à l'autorité judiciaire : le sursis qui suit l'arrêté de conflit résulte de l'arrêté du 13 brumaire an X, art. 3, et le préfet n'a pas à le prescrire[1]. L'arrêté de conflit ne dessaisit pas le tribunal, mais la procédure est arrêtée et il ne peut pas être passé outre au jugement du fond.

Si le tribunal, en rejetant le déclinatoire, avait immédiatement jugé le fond, le conflit ne serait pas moins valablement élevé dans les quinze jours, quoiqu'en général il ne puisse pas l'être après un jugement définitif[2]. Cette exception était indispensable; car, si elle n'avait pas été faite, il aurait été trop facile aux tribunaux de déjouer le conflit, en se hâtant de juger à la fois la compétence et le fond.

Le Tribunal des conflits examine si l'arrêté doit ou non être confirmé, et suivant les cas prononce en ces termes : *L'arrêté en date du... par lequel le préfet du département d... a élevé le conflit dans*

[1] Cons. d'État., arr. des 17 août 1836, *Taitot-Robillard*, et 14 novembre 1833, *Danglemont*.

[2] Le jugement qui aurait statué sur le fond avant l'expiration de la quinzaine ne devrait cependant être annulé que si l'arrêté de conflit était validé. S'il était annulé, le conflit serait censé n'avoir jamais eu lieu. Il n'y aurait donc plus de motif pour annuler le jugement, quoique prématurément rendu. Trib. des conflits, 17 janv. 1874, *Ferrandini*.

l'instance pendante devant le tribunal de.. entre... est confirmé ou *est annulé.*

Si le conflit est annulé, la procédure reprend son cours interrompu devant le tribunal. Est-il confirmé, le tribunal est dessaisi, et les parties se pourvoient, si elles le jugent à propos, devant l'autorité compétente. Le conflit d'attributions, en effet, dessaisit le tribunal sans indiquer l'autorité compétente; c'est aux parties à se pourvoir devant qui de droit.

L'arrêt qui confirme l'arrêté de conflit annule toute la procédure jusqu'à l'exploit d'ajournement inclusivement, ce qui exprime énergiquement le dessaisissement du tribunal. Mais nous ne croyons pas que cette formule fasse obstacle à l'interruption de prescription qui résulte de l'ajournement même devant un tribunal incompétent (art. 2246 C. civ.).

Conflit négatif. — En matière de conflit négatif entre l'autorité judiciaire et l'autorité administrative, le jugement du tribunal des conflits annule l'une des décisions par lesquelles l'incompétence a été déclarée; il indique ainsi celui des deux pouvoirs qui est compétent. Mais le Tribunal des conflits ne décide pas si tel juge est compétent ou non, soit *ratione personæ,* soit *ratione materiæ.* On ne lui avait soumis qu'une question entre l'autorité judiciaire et l'autorité administrative, en général; c'est dans ces termes qu'il a statué, sans s'occuper de savoir quel est le tribunal de l'ordre judiciare ou de l'ordre administratif qui devait être saisi. Par conséquent, nonobstant le décret qui annule l'un des jugements d'incompétence, les parties peuvent encore proposer tous les déclinatoires autres que celui qui a été vidé par le décret sur conflit.

Pour qu'il y ait conflit d'attributions négatif, quatre conditions sont nécessaires : 1° que l'autorité judiciaire et l'autorité administrative se soient déclarées incompétentes; 2° que l'une d'elles cependant soit compétente; 3° que l'objet du litige soit le même; 4° que la contestation ait, devant les deux juridictions, été élevée entre les mêmes parties. Quant à la forme, elle est déterminée par le règlement du 26 octobre 1849, art. 17 à 24[1]. Le Tribunal des conflits est saisi : 1° par les parties intéressées; 2° par le ministre compétent lorsque l'affaire intéresse l'État; 3° par le ministre de la justice, s'il s'agit de contraventions de simple police ou de matières de police correctionnelle. Le pourvoi des particuliers doit être formé

[1] Ce règlement a été remis en vigueur par la loi du 24 mai 1872, art. 27.

par une requête signée d'un avocat à la Cour de cassation et au Conseil d'État. Les ministres saisissent le Tribunal des conflits par un mémoire. Le recours doit être communiqué aux parties intéressées[1].

Conflits de juridiction. — Lorsque le conflit positif ou négatif s'élève entre deux autorités administratives, il y a lieu à règlement de juges. L'affaire est portée au Conseil d'État, en suivant la procédure ordinaire des matières contentieuses, et, par conséquent, au moyen d'une requête signée par un avocat.

ERRATUM. — Nous reproduisons ici un *erratum* que nous avons inséré au T. VII, *appendices*, p. 694, relativement aux conflits dans les colonies. Un décret du 5 août 1881 a déclaré applicables aux colonies de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion les lois et ordonnances de la Métropole sur les conflits. Il faut rectifier en ce sens ce que nous disons à la page 390 de notre T. VII.

Congrégations. T. V, p. 226 et T. II, p. 422.

D'après le principe général posé par la loi du 2 janvier 1817 aucun établissement religieux, d'hommes ou de femmes, n'a la capacité d'acquérir qu'autant qu'il a été reconnu par une loi. Ces dispositions ne s'appliquent pas, à cause de la non-rétroactivité des lois, aux congrégations d'hommes qui furent autorisées avant 1814, et notamment aux Lazarites, aux missionnaires du Saint-Esprit, à ceux des Missions étrangères et aux Frères de la doctrine chrétienne.

La loi du 24 mai 1825 a spécialement exigé l'autorisation législative pour toutes les *congrégations de femmes*. Un décret du 31 janvier 1852 a disposé que, par exception, l'autorisation du Chef de l'État suffirait dans quatre cas seulement[2], de telle sorte que le principe est toujours resté le même, malgré les restrictions qu'il a éprouvées.

Il n'est pas nécessaire que la consécration par la loi ait été faite expressément; une reconnaissance implicite produirait autant d'effet qu'une autorisation expresse.

Les matières de l'administration des cultes n'ayant pas été décentralisées par le décret du 25 mars 1852, les biens des congrégations continuent à être régis par les règles qui étaient suivies

[1] Il n'y a pas conflit négatif lorsque la contestation sur laquelle le tribunal civil et le conseil de préfecture se sont déclarés incompétents appartient à une troisième autorité, ou lorsque les deux juridictions n'ont pas statué sur la même question. Tribunal des conflits, arr. du 1er mars 1873, *Courtois*.

[2] Les quatre exceptions sont, à la vérité, fort étendues.

antérieurement à ce décret. La loi du 2 janvier 1817 et celle du 24 mai 1825 reconnaissent aux congrégations religieuses légalement établies la capacité d'acquérir des meubles et des immeubles, à titre gratuit et onéreux, avec l'autorisation du Chef de l'État. La loi de 1825 est cependant plus restrictive que celle de 1817, en ce qui concerne l'acquisition à titre gratuit. D'après la dernière, les établissements religieux peuvent recevoir tous dons et legs universels, à titre universel ou à titre particulier, avec l'approbation par décret, tandis que celle de 1825 n'autorise les communautés religieuses de femmes qu'à recevoir des dons et legs à titre particulier, à l'exclusion des legs universels ou à titre universel.

Une ordonnance du 14 janvier 1831, art. 4, porte que les donations faites *avec réserve d'usufruit* à des établissements ecclésiastiques ne seront pas autorisées. Cette prohibition ayant été établie par une simple ordonnance ne peut être qu'une règle intérieure pour les autorités chargées d'accorder les autorisations. Elle ne serait pas, à notre avis, obligatoire pour les tribunaux, puisque une ordonnance ne suffit pas pour modifier la capacité des établissements soumis au régime de la loi. Nous pensons que, si, malgré les dispositions de l'ordonnance du 14 janvier 1831, l'autorisation avait été donnée par le Chef de l'État, l'acceptation serait régulière, et que les parties intéressées ne pourraient pas soutenir devant les tribunaux la nullité de la donation en se fondant sur l'inobservation de l'ordonnance de 1831.

L'article 5 de la loi du 24 mai 1825 limite aussi, par une disposition spéciale, la faculté de donner à la communauté religieuse de femmes à l'égard des membres dont elle se compose. Nul membre ne peut disposer, par donation entre-vifs ou par testament, au profit d'une communauté religieuse de femmes ou d'un membre de la communauté, au delà du quart de ses biens, à moins que le quart ne fût inférieur à 10,000 fr. Au-dessous de cette somme, la quotité dont le propriétaire pourrait disposer ne serait plus limitée au quart.

La suppression des communautés religieuses de femmes ne peut être ordonnée que par une loi. En cas de suppression, les biens donnés ou légués font retour aux donateurs ou à leurs héritiers; ceux qui avaient été acquis à titre onéreux sont partagés entre les hospices et les établissements ecclésiastiques. Les membres de la communauté supprimée ont droit à une pension prélevée : 1° sur

les biens acquis à titre onéreux ; 2° et subsidiairement sur les biens acquis à titre gratuit. Ces derniers ne font donc retour aux donateurs ou testateurs que sous la charge de cette obligation subsidiaire (art. 7 de la loi du 24 mai 1825). Les mêmes règles seraient applicables au cas d'extinction de la communauté pour une cause quelconque.

Conseil académique. T. VII, p. 448.

Loi du 27 février 1880, art. 9. « Il est institué au chef-lieu de chaque académie, un conseil académique, composé : 1° du recteur, président; 2° des inspecteurs d'académie; 3° des doyens des facultés, des directeurs des écoles supérieures de pharmacie, des directeurs des écoles de plein exercice et préparatoires de médecine et de pharmacie, et des directeurs des écoles préparatoires à l'enseignement supérieur des sciences et lettres du ressort; 4° d'un professeur titulaire de chacune de ces facultés ou écoles élu par les professeurs, suppléants et agrégés en exercice; 5° d'un professeur des écoles préparatoires de médecine et de pharmacie du ressort, élu par l'ensemble des professeurs, chargés de cours ou suppléants de ces écoles, pourvus du grade de docteur ou de pharmacien de première classe; 6° d'un professeur titulaire des écoles préparatoires à l'enseignement supérieur des sciences et lettres du ressort, élu par l'ensemble des professeurs et chargés de cours; 7° d'un proviseur et d'un principal d'un des lycées et collèges communaux de plein exercice du ressort, désignés par le ministre; 8° de deux professeurs de l'ordre des sciences, agrégés ou docteurs, élus au scrutin de liste par les professeurs du même ordre, agrégés ou docteurs; 9° de deux professeurs de l'ordre des lettres élus dans les mêmes conditions; 10° de deux professeurs des collèges communaux des ressorts pourvus du grade de licencié, l'un pour l'ordre des lettres, l'autre pour l'ordre des sciences, élu par l'ensemble des professeurs de ces établissements pourvus des mêmes grades et appartenant au même ordre; 11° de deux membres choisis par le ministre dans les conseils généraux, et de deux dans les conseils municipaux qui concourent aux dépenses de l'enseignement supérieur ou secondaire du ressort.

Le conseil académique (art. 10 et 11 de la loi du 27 février 1880) instruit les affaires disciplinaires relatives aux membres de l'enseignement public secondaire ou supérieur qui lui sont renvoyées par le ministre ou le recteur, et, après les avoir instruites, il les juge au fond et applique les peines en premier ressort; car la partie con-

damnée peut appeler devant le conseil supérieur (art. 13, 14 et 15 de la loi du 27 février 1880).

Conseil départemental. T. VII, p. 448.

Le conseil départemental de l'instruction publique est composé : 1° du préfet, président; 2° de l'inspecteur d'académie; 3° d'un inspecteur de l'enseignement primaire, désigné par le ministre (art. 5 de la loi du 14 juin 1854); 4° d'un ecclésiastique désigné par l'évêque; 5° d'un ministre des deux églises protestantes désigné par le ministre de l'instruction publique; 6° du procureur général dans les villes où il y a une cour d'appel et, dans les autres, le procureur de la République; 7° d'un membre de la cour d'appel, ou, à défaut de Cour d'appel, d'un juge du tribunal; 8° des doyens des facultés avec voix délibérative dans les affaires intéressant leurs facultés; 9° d'un délégué du consistoire israélite; 10° de quatre membres désignés par le ministre dont deux au moins pris dans le conseil général (loi du 14 juin 1854, art. 5; décret du 9 mars 1852 et loi du 15 mars 1850, art. 10, § 5 et suiv.).

Pour le département de la Seine, le conseil départemental est composé : 1° du préfet, président; 2° du vice-recteur de l'académie de Paris, vice-président; 3° de deux des inspecteurs d'académie attachés au département de la Seine; 4° de deux inspecteurs primaires dudit département; 5° de trois ecclésiastiques désignés par l'archevêque; 6° d'un ministre de la confession d'Augsbourg; 7° d'un ministre de l'église réformée; 8° d'un délégué du consistoire israélite; 9° du procureur général ou d'un membre du parquet désigné par lui; 10° d'un membre du tribunal; 11° de quatre membres du conseil général.

Le conseil départemental (art. 5 de la loi du 14 juin 1854) est compétent pour toutes les affaires disciplinaires de l'enseignement primaire, public ou libre.

Conseil d'État (*Compétence contentieuse*). T. VII, p. 451.

Au sommet des juridictions administratives, en matières contentieuses, se trouve le Conseil d'État, dont nous avons souvent parlé et dont nous allons résumer la compétence :

1° Le Conseil d'État est juge d'appel *ordinaire;* la loi n'a fixé aucun taux de dernier ressort et le Conseil est compétent, quelle que soit la valeur de l'objet, pour toutes les affaires, sauf celles qui même pour l'appel sont attribuées à des juges d'exception;

2° Le Conseil d'État prononce quelquefois en premier et dernier

ressort, par exemple en matière d'élections pour le conseil général (loi du 31 juillet 1875);

3° Le Conseil d'État remplit, à l'égard de la Cour des comptes, les attributions de Cour de cassation (loi du 16 septembre 1807, art. 17). En cas de cassation, le jugement au fond est renvoyé à une autre chambre de la Cour des comptes. V. une attribution analogue en matière de *révision* (loi du 27 juillet 1872, art. 30);

4° Le Conseil d'État statue souverainement sur les demandes en annulation pour excès de pouvoir formées contre les actes des *diverses autorités administratives* (art. 9 de la loi du 24 mai 1872). Il y a excès de pouvoir, soit lorsque l'autorité administrative a excédé sa compétence, soit lorsqu'elle n'a pas observé les formes prescrites pour la garantie des droits ou intérêts des parties.

Le recours pour excès de pouvoir est admis contre les actes de toutes les autorités administratives, agents uniques, commissions agissant collectivement, corps délibérants. — Il peut être porté au Conseil d'État directement, *omisso medio*, sans que la partie soit obligée de se pourvoir d'abord devant le supérieur hiérarchique. Mais le recours ne serait pas recevable si la partie avait un autre moyen légal d'empêcher l'*exécution* de l'acte entaché d'excès de pouvoir[1] (V. *Excès de pouvoir*).

Conseil de préfecture (*Contentieux*). T. VII, p. 425.

En matière de contributions directes, il existe une différence entre les demandes en *remise* ou *modération* et les demandes en *décharge* ou *réduction*. Celles-ci sont les seules qui soient de la compétence des conseils de préfecture; celles-là rentrent dans les attributions du préfet. Le contribuable qui demande une décharge ou une réduction, réclame en vertu d'un droit atteint par un acte administratif, tandis que le demandeur en remise ou modération sollicite une faveur; aussi, dans le premier cas, il y a *contentieux*, et, dans le second, *acte d'administration pure*. Cette compétence du conseil de préfecture s'étend non-seulement aux contributions perçues par l'État et aux centimes additionnels départementaux ou communaux, mais encore aux taxes qui, par des lois spéciales, ont été assimilées pour leur perception aux impôts directs[2]. Le contentieux des contributions indirectes, au contraire, appartient aux

[1] Aucoc, *Conférences*, t. I, p. 478.

[2] L'énumération a été faite avec beaucoup de soin par M. Boulatignier, dans son *Rapport*, p. 28.

tribunaux ordinaires[1], et les exceptions à cette règle ont peu à peu disparu[2].

En matière de travaux publics, les conseils de préfecture connaissent : 1° des contestations entre l'administration et les entrepreneurs sur le *sens* et l'*exécution* des clauses de leurs marchés; 2° entre l'administration ou l'entrepreneur, subrogé à ses droits, et les tiers; car les réclamations formées par ces derniers, à raison des dommages qu'ils auraient éprouvés par suite de l'exécution des travaux, donnent lieu à indemnité. C'est ici le lieu de faire remarquer que la rédaction de l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII, sur ce point, a besoin d'être rectifiée. La loi parle du *dommage provenant du fait personnel de l'entrepreneur, non du fait de l'administration*. Est-ce à dire que si le tort avait été causé par l'administration elle-même, lorsqu'elle fait exécuter les travaux en régie, il n'y aurait pas lieu à indemnité ou que le conseil de préfecture serait incompétent pour la fixer? Nullement; la loi, au contraire, a pensé qu'une disposition formelle n'était nécessaire que pour le fait des entrepreneurs, et qu'il était inutile de parler expressément de l'administration à laquelle la même disposition s'appliquait *à fortiori*.

Que les dommages soient *permanents* ou *temporaires*, le conseil de préfecture est compétent; car la loi ne distingue pas. Vainement soutiendrait-on qu'une altération perpétuelle de la propriété équivaut à une véritable expropriation et que la dépréciation qui en résulte est souvent ou presque toujours plus grave que la dépossession d'un lopin de terre, qui peut être dénué de valeur. Ces considérations ne sauraient prévaloir contre l'argument qui s'évince 1° des textes et 2° de l'historique des lois sur l'expropriation pour cause d'utilité publique[3].

D'abord le texte ne fait aucune distinction entre les différentes espèces de dommages; l'induction historique n'est pas moins concluante. La loi du 28 pluviôse an VIII, après avoir attribué au conseil de préfecture la compétence en matière de dommages, ajoutait qu'il connaîtrait, en outre, des indemnités réclamées pour *terrains pris* ou *fouillés*, ce qui comprenait l'extraction des matériaux (*ter-*

[1] Art. 2 de la loi des 7-11 septembre 1790.

[2] M. Boulatignier, *ibid.*, p. 29.

[3] Voir, sur l'histoire de la compétence en matière de *travaux publics* dans l'ancien droit, un article de M. Dareste, publié par la *Revue historique*, t. Ier, p. 47 et suiv.

rains fouillés) et l'expropriation pour cause d'utilité publique (*terrains pris*). Les lois des 8 mars 1810, 7 juillet 1833 et 3 mai 1841 n'ont eu pour objet que l'expropriation pour cause d'utilité publique, et n'ont par conséquent enlevé au conseil de préfecture ni sa compétence en matière d'extraction de matériaux, ni celle qui concerne les dommages soit temporaires, soit permanents. *Inclusione unius fit exclusio alterius* [1] (V. *Travaux publics*).

Le conseil de préfecture statue sur *les difficultés qui peuvent s'élever en matière de voirie*. La plus importante attribution que le conseil ait reçue, sous ce rapport, c'est la répression des contraventions de grande voirie; celles de petite voirie sont réprimées par le juge de simple police [2]. En matière d'infractions commises aux règlements sur l'alignement, les distinctions suivantes ont été admises par la jurisprudence : pour la *grande voirie*, le conseil de préfecture applique la demande, peine de la contravention, et ordonne la démolition des travaux, mais seulement dans le cas où la construction empiète sur la voie publique, ou bien s'il s'agit de réparations confortatives faites au mur de face. En matière de *petite voirie*, le tribunal de simple police doit, d'après la jurisprudence de la Cour de cassation et lorsqu'il s'agit de travaux faits sans autorisation au mur de face, non seulement prononcer l'amende, mais encore, dans tous les cas, ordonner la destruction *de la besogne mal plantée*, que les travaux faits au mur de face soient ou non confortatifs. Cepen-

[1] Que les lois de 1810, 1833 et 1841 n'aient eu en vue que l'expropriation, cela résulte de plusieurs articles. 1° Elles sont toutes intitulées : *Loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique*. 2° D'un autre côté, les formalités exigées par ces lois impliquent la cession de la propriété, et non un simple dommage, même permanent. Ainsi d'après l'article 5 de la loi de 1810, l'ingénieur doit dresser *un plan terrier ou figuré des propriétés dont la cession est reconnue nécessaire*. — L'article 13 et quelques autres parlent de l'*arrêté du préfet indicatif des propriétés cessibles*. L'article 4 de la loi du 3 mai 1841 charge les ingénieurs de dresser un *plan parcellaire* des propriétés à céder. Enfin 3° comment l'indemnité, qui doit être préalable d'après ces lois, en cas d'expropriation, le serait-elle quand il s'agit de dommages? L'indemnité ne peut être due qu'après le dommage causé, et, par conséquent, la fixation n'en pourrait être faite que postérieurement. Il est vrai que certains auteurs soutiennent, en ce cas, non la compétence du jury, mais celle du tribunal civil comme juge ordinaire. Cette solution est encore moins justifiable, puisque l'argument tiré de l'assimilation du dommage permanent avec l'expropriation lui faisant défaut, elle se trouve manifestement en contradiction avec la loi du 28 pluviôse an VIII. La jurisprudence est fixée dans le sens énoncé au texte (Tribunal des conflits, 12 janvier 1850, 29 mars 1852. — Conseil d'État, 14 septembre 1853).

[2] Article 479, n° 11, du Code pénal.

dant, en cas de construction sans délivrance d'alignement, le juge de simple police condamne à l'amende, mais n'ordonne la destruction de la besogne mal plantée (c'est-à-dire la démolition) qu'autant que la construction empiète sur le sol de la voie publique [1]. Les chemins vicinaux ne sont placés, sous le rapport de la répression des contraventions, ni dans la grande ni dans la petite voirie. D'après la loi du 9 ventôse an XIII, les poursuites en contravention étaient portées devant les conseils de préfecture [2]. Mais l'article 479, n° 11, du Code pénal a, par une disposition générale qui ne contient aucune distinction, au moins formelle, attribué au juge de simple police *les dégradations aux chemins publics* et *les usurpations sur leur largeur*. Cette disposition s'appliquait donc par sa généralité tout aussi bien aux chemins vicinaux qu'aux autres voies de communication. Pour concilier la loi de l'an XIII avec le Code pénal, la jurisprudence administrative a distingué entre l'application de la peine et la suppression des travaux faits en contravention; pour appliquer la peine, le juge de simple police est compétent, mais la suppression des constructions ou réparations appartient au conseil de préfecture.

Les amendes prononcées par les anciens règlements (lesquels sont encore en vigueur) étaient généralement très élevées, et la crainte de frapper trop sévèrement assuraient l'impunité au contrevenant. Une loi du 23 mars 1842 a donné aux conseils de préfecture le droit de modérer ces amendes jusqu'au vingtième, sans qu'il leur soit permis de les abaisser au-dessous de 16 fr. Quant aux *amendes arbitraires*, la même loi a décidé que le juge serait désormais resserré entre un *minimum* de 16 fr. et un *maximum* de 300 fr.

Les conseils de préfecture sont obligés de s'arrêter à ce minimum. Le Conseil d'État fut également tenu de s'y conformer, lorsque, d'après la loi du 3 mars 1849, il devint un véritable tribunal administratif rendant la justice par délégation. Le Conseil d'État ayant en 1852 repris, même en matière contentieuse, son caractère consultatif, on lui reconnut le droit d'abaisser la peine au-dessous du minimum légal. Le motif en était que l'Empereur, qui

[1] V. *Alignement*.

[2] On avait d'abord jugé que l'article 7 de la loi du 9 ventôse an XIII ne s'appliquait qu'aux contraventions prévues par la loi elle-même, c'est-à-dire aux plantations d'arbres. Bientôt la jurisprudence décida que la disposition devait être étendue à toutes les contraventions commises sur les chemins vicinaux (V. notamment ordonn. des 27 novembre 1821, 25 janvier 1831 et 23 décembre 1852).

prononçait en matière contentieuse, le Conseil d'État entendu, avait le droit de grâce et, en le combinant avec le droit de juger, on arrivait à donner toute latitude au Chef de l'État. Il eût, en effet, été puéril d'exiger que le souverain condamnât d'abord au minimum et qu'ensuite il rendît un décret de grâce. La loi du 24 mai 1872, art. 9, a rétabli, pour le Conseil d'État, le droit de décision propre. « Il statue souverainement, dit cette disposition, sur les recours en matière contentieuse administrative et sur les demandes d'annulation pour excès de pouvoir formées contre les actes des diverses autorités administratives. » Il résulte de là que le Conseil d'État n'a plus le droit de mêler le droit de juridiction avec le pouvoir de faire grâce, et que, par suite, il est, comme le conseil de préfecture, tenu à observer le minimum de la peine des contraventions de grande voirie.

Enfin la loi du 28 pluviôse an VIII attribue au conseil de préfecture *le contentieux des domaines nationaux*. Une pensée politique a dicté cette disposition. La Révolution était à peine fermée, et les passions s'agitaient encore avec violence au fond de la société plutôt lasse que pacifiée. Si l'on avait remis à des tribunaux inamovibles le soin de juger les questions de propriété qui se rattachaient aux ventes de biens nationaux, la conscience des juges aurait souvent été troublée par le souvenir d'événements trop récents et présents à tous les esprits. C'est avec raison que les ventes nationales furent placées sous la protection de magistrats que leur amovibilité, la nature de leurs fonctions et leur origine administrative associaient à la pensée politique du gouvernement.

Cette disposition exceptionnelle avait un effet très étendu ; car elle attribuait au conseil de préfecture : 1° les contestations entre les parties contractantes, c'est-à-dire entre l'acquéreur et la nation venderesse ; 2° les actions en revendication totale ou partielle des tiers qui prétendaient être propriétaires. L'art. 94 de la constitution du 22 frimaire an VIII disposa que les acquéreurs de biens nationaux ne pourraient pas être dépossédés, et que les droits réels des tiers, dans le cas où leur existence serait démontrée, se résoudraient en une indemnité contre l'État. La jurisprudence a décidé que cette disposition a été abrogée par les lois et constitutions abolitives de la confiscation. Le recours contre l'État appartient aux acquéreurs évincés ; mais une vente faite par erreur ou même sciemment de la chose d'autrui ne peut pas enlever au propriétaire son droit de propriété. Les tiers sont donc fondés à revendiquer les

choses en nature et, suivant le droit commun, leurs actions en revendication doivent être portées devant les tribunaux ordinaires. Le conseil de préfecture n'a plus à s'occuper que des contestations entre l'acquéreur et l'État. Le conseil de préfecture ne connaît même plus de *l'application* des actes de ventes nationales, mais seulement de leur *interprétation* en cas de doute ou d'obscurité. L'application des actes dont le sens n'est pas contestable appartient aux tribunaux ordinaires. Quelques lois spéciales ont, d'un autre côté, expressément réservé la compétence au conseil de préfecture en matière de biens domaniaux; ainsi, pour les coupes dans les bois de l'État, ils connaissent des difficultés qui s'élèvent sur le *réarpentage* et le *récolement*[1]. Quant au baux administratifs des biens domaniaux où l'État joue le rôle de bailleur, les contestations auxquelles ils donnent lieu sont portées devant l'autorité judiciaire[2]. Même l'interprétation de ces actes n'appartient pas à la juridiction administrative[3]. Comment l'interprétation des baux de biens domaniaux est-elle portée devant l'autorité judiciaire, tandis que l'interprétation des ventes de ces mêmes biens est de la compétence du conseil de préfecture? — Cette différence tient à l'art. 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII qui, au moins par l'esprit de sa disposition, n'a jamais été applicable aux *baux*, mais seulement aux *ventes*[4]

[1] Voir l'énumération de ces lois dans le *Rapport* de M. Boulatignier, p. 31.

[2] *Quid* dans le cas où l'État joue le rôle de preneur? Ordinairement l'État ne loue des locaux que pour établir un service public, tel que l'exercice du culte, l'exploitation des théâtres nationaux, etc., etc. — En ce cas, le bail ayant pour objet une opération administrative de sa nature, on pourrait soutenir qu'il devrait être considéré comme un acte administratif, non à cause de la forme employée pour le constater, mais par sa destination. — Cette doctrine n'est pas admise dans la jurisprudence administrative, par la raison que la destination de l'immeuble loué ne peut pas changer la nature du contrat, d'autant que cette destination est susceptible de modifications ultérieures. — (V. décr. sur conflits du 8 juin 1851. — *Dictionnaire d'administration française* de M. Block, v° *Baux administratifs*.)

Dans les arrêtés précités, les baux avaient été faits entre des particuliers bailleurs et l'administration de la guerre ou celle de la marine; le Conseil d'État et le Tribunal des conflits ont décidé qu'il « s'agissait d'un bail, c'est-à-dire d'un contrat de droit « commun, et qu'il appartenait, par conséquent, aux tribunaux de prononcer non« seulement sur leur interprétation, mais encore sur l'effet des obligations qui en ré« sultent. »

[3] Arr. du Conseil d'État du 12 mai 1853, et décision du Tribunal des conflits, 29 mai 1851.

[4] La loi, en disant en termes généraux que le conseil de préfecture statuerait *sur le contentieux des domaines nationaux*, était par son texte tout aussi bien applicable

des biens de l'État; car les motifs politiques qui ont fait établir la disposition de la loi du 28 pluviôse an VIII étaient spéciaux à la matière des ventes.

Le conseil de préfecture cependant est compétent pour statuer sur l'interprétation des baux des droits de place dans les halles et marchés[1]. Mais c'est une exception qui est fondée sur ce que les droits de place dans les halles et marchés sont des taxes de même nature que les octrois, et que, d'après l'art. 136 du décret du 17 mai 1809, le conseil de préfecture est compétent pour statuer sur les contestations relatives aux baux d'octroi (V. aussi art. 11 de la loi du 21 juin 1865).

Des lois postérieures à celles du 28 pluviôse an VIII ont étendu la compétence des conseils de préfecture par des dispositions expresses. Ainsi ils statuent sur la demande en nullité des élections d'arrondissement et communales; lorsqu'elle a pour base l'incapacité légale du membre élu, le tribunal de première instance est compétent pour prononcer sur la question de capacité, s'il y a contestation sur ce point. La cause d'incapacité est-elle reconnue, le conseil de préfecture prononce l'annulation de l'élection; est-elle contestée, il renvoie devant l'autorité judiciaire pour faire vider la question de capacité[2] et surseoit à statuer, pendant le délai qu'il accorde aux parties, à l'effet de faire les diligences nécessaires. Les questions de capacité légale ne sont jamais portées comme actions principales devant les tribunaux, mais seulement sur le renvoi du conseil de préfecture. La nullité doit donc toujours être demandée devant le conseil, sauf s'il y a contestation sur la capacité légale, à faire vider la question préjudicielle par le juge ordinaire.

La compétence du conseil de préfecture, en matière d'affouages et de partages de biens communaux, donne lieu à plusieurs difficultés : 1° à qui appartient-il de statuer sur la répartition des coupes affouagères faites par le conseil municipal? — 2° Si l'*aptitude personnelle* est contestée, qui du tribunal ou du conseil de préfecture sera compétent? — 3° Lorsqu'il y a des *usages*, par quelle autorité l'exis-

aux baux qu'aux ventes. Mais la loi, interprétée par son esprit, ne pouvait pas être étendue aux *baux*, pour lesquels la dérogation n'aurait pas eu de raison d'être.

[1] Arr. Conseil d'État du 3 avril 1872, *Jugeat*, et Tribunal des conflits, arr. du 28 mars 1874, *Jamet*.

[2] Art. 51 et suivants de la loi du 22 juin 1833. — Art. 45-47 de la loi du 5 mai 1855.

tence en sera-t-elle constatée? — La jurisprudence a décidé que les questions d'*aptitude personnelle* doivent être jugées par les tribunaux ordinaires[1] qui prononcent spécialement sur le point de savoir si le réclamant est *habitant*, *Français* ou *chef de famille*. Quant à la répartition et à l'existence de l'usage, c'est le conseil de préfecture qui prononce sur ces deux points et, en général, sur tout ce qui touche au *mode de jouissance*[2]; or les contestations relatives à la qualité d'*habitant*, de *chef de famille*, de *Français*[3], ont pour objet le *droit* à la jouissance, mais n'affectent pas le *mode* de jouissance.

Le conseil de préfecture connaît des demandes en revendication ayant pour objet les *biens communaux usurpés*, à la condition : 1° qu'il s'agira de biens qui devaient être partagés entre les habitants d'après les lois révolutionnaires; 2° que l'usurpation ait été commise dans la période qui s'étend entre la loi du 10 juin 1793 et celle du 9 ventôse an XII abrogative de la précédente.

Nous avons déjà dit que, dans certaines matières contentieuses, le conseil de préfecture n'avait que le droit d'émettre un simple avis, et n'a pas le pouvoir de décision propre. Mais d'après l'article 11 de la loi du 21 juin 1865, toutes les matières contentieuses qui, par erreur, avaient été attribuées au préfet en conseil de préfecture ont été restituées au conseil de préfecture.

En cas d'urgence, les parties peuvent s'adresser au conseil de préfecture par référé pour faire ordonner une expertise qui constate l'état des lieux, en attendant que l'affaire puisse recevoir une solution définitive.

Conseil du sceau. T. II, p. 27.

Conseil chargé de donner son avis sur les additions et change-

[1] Décision du Tribunal des conflits du 10 avril 1850. — Antérieurement, le Conseil d'État avait décidé que les questions d'aptitude personnelle devaient être jugées par le juge administratif; mais il s'est soumis à la jurisprudence du Tribunal des conflits (V. décrets des 30 novembre, 21 décembre 1850 et 18 janvier 1851). Cette jurisprudence a été vigoureusement combattue par M. Serrigny (*Questions et traités*, p. 37). Il est en effet regrettable que la compétence soit divisée pour des affaires dont l'importance est ordinairement assez faible. Il aurait été plus simple de faire juger les questions d'aptitude personnelle par le conseil de préfecture, qui les aurait décidées uniquement au point de vue du partage de fruits communaux et sans qu'il en résultât de chose jugée sur la question d'une manière générale.

[2] Loi du 10 juin 1793, art. 2, sect. 5.

[3] Les étrangers n'ont droit à l'affouage que s'ils ont obtenu l'autorisation de fixer leur domicile en France conformément à l'article 13 du Code civil (loi du 25 juin 1874). La qualité de Français ou la question de savoir si la formalité de l'article 13 du Code civil a été remplie sont des questions d'*aptitude personnelle*.

ments de noms demandés par les particuliers, ainsi que sur les collations ou reversions de titres nobiliaires. Le conseil du sceau avait été institué par le décret du 1er mars 1808; une ordonnance du 15 juillet 1814 en fit la *commission du sceau* en modifiant sur quelques points ses attributions. — Le conseil du sceau fut supprimé par le gouvernement de Juillet 1830 et remplacé par le conseil d'administration du ministère de la justice. — Il fut rétabli par le décret du 8 janvier 1859. — Il a été de nouveau supprimé par le décret du 10 janvier 1872 et aussi remplacé par le *conseil d'administration* du ministère de la justice. — Le Gouvernement n'accorde d'ailleurs pas de titres nobiliaires et le conseil n'a plus, au moins de fait, dans sa compétence que les additions et changements de noms (V. *Référendaires au sceau*).

Conseil général. T. III, p. 312.

Le conseil général est un corps électif composé de membres élus en nombre égal à celui des cantons (loi du 10 août 1871, art. 4). Ils sont nommés par les mêmes électeurs qui élisent les députés et les conseillers municipaux, car, depuis la loi du 5 avril 1884, il n'existe plus deux listes, une pour les élections municipales et l'autre pour les élections législatives (circ. du 10 avril 1884). Les listes électorales, closes le 31 mars de chaque année, servent pour toutes les élections (V. *Élections*).

L'éligibilité est soumise aux conditions suivantes : 1° l'âge de vingt-cinq ans accomplis; 2° l'inscription sur une liste électorale ou la preuve qu'avant l'élection on était dans les conditions exigées par la loi pour être inscrit. En d'autres termes, la loi n'exige pas l'*exercice* mais la *jouissance* du droit électoral, le droit à être inscrit mais non l'inscription. D'un autre côté l'inscription, si elle avait été faite par erreur, ne donnerait pas l'éligibilité, et la nullité pourrait être demandée, nonobstant l'inscription de l'élu, en prouvant qu'il était dans un cas d'incapacité; 3° le domicile dans le département. — Sont aussi éligibles ceux qui, sans être domiciliés, sont inscrits au rôle de l'une des contributions directes au 1er janvier de l'année de l'élection, ou justifient qu'ils devaient y être inscrits à ce jour, ou ont hérité depuis la même époque d'une propriété foncière dans le département. Toutefois, le nombre des non domiciliés ne peut pas dépasser le quart des membres dont le conseil général doit se composer (art. 6 de la loi du 10 août 1871). Lorsque à la suite d'un renouvellement le quart est dépassé, on tire au sort les cantons qui devront procéder à une nouvelle élection (art. 17, § 2, de la loi du 10

août 1871). Si, le quart étant complet, il y avait excédent par suite d'une élection partielle, celle-ci devrait être annulée. 4° N'être dans aucun des cas d'incapacité établis par la loi.

Sont inéligibles *d'une manière absolue* : les personnes pourvues d'un conseil judiciaire (art. 7 de la loi du 10 août 1871); — celles qui sont privées de la jouissance du droit électoral (art. 15 et 16 du décret-loi du 2 février 1852).

Sont inéligibles *d'une manière relative* et seulement pour le ressort où ils exercent leurs fonctions les fonctionnaires énumérés dans l'article 8 de la loi du 10 août 1871.

Il ne faut pas confondre l'*incompatibilité* avec l'*incapacité*. Les fonctionnaires frappés d'incompatibilité peuvent être élus; mais ils ne peuvent pas à la fois conserver leur mandat et leur fonction. Les cas d'incompatibilité sont énumérés dans les articles 9 et 10 de la loi du 10 août 1871.

Nul ne peut être élu membre de plusieurs conseils généraux ni à la fois membre d'un conseil général et d'un conseil d'arrondissement (loi du 22 juin 1833, art. 24).

Le conseiller général élu dans plusieurs cantons doit faire connaître son choix dans les trois jours qui suivent l'ouverture de la session (art. 17 de la loi du 10 août 1871 modifié par la loi du 31 juillet 1875) et, à défaut d'option dans ce délai, le président du conseil général tire au sort en séance publique, le canton que représentera l'élu.

Les collèges électoraux sont convoqués par décret. L'élection doit toujours se faire un dimanche et la loi veut qu'entre le décret de convocation et l'élection il y ait un intervalle d'au moins quinze jours. — Le scrutin ne dure qu'un jour, de sept heures du matin jusqu'à six heures du soir; le dépouillement du scrutin doit être fait immédiatement après la clôture. — Nul n'est élu, au premier tour, s'il n'a réuni : 1° la majorité des suffrages exprimés; 2° nombre de voix égal au quart des électeurs inscrits. Si l'une de ces conditions fait défaut, il est procédé à un deuxième tour le dimanche suivant et ce jour-là la majorité relative suffit. Si deux candidats obtenaient le même nombre de voix, le plus âgé serait élu.

D'après la loi du 10 août 1871, art. 15, le conseil général était chargé de vérifier les pouvoirs de ses membres; c'était l'extension aux assemblées locales d'une disposition relative aux assemblées législatives. Les abus dont les chambres avaient donné tant d'exem-

ples se produisirent dans les conseils généraux et, après une courte expérience, on revint à la compétence de la juridiction administrative (loi du 31 juillet 1875). Ce qu'il y avait de plus simple à faire c'était de rétablir la compétence des conseils de préfecture, sauf appel au Conseil d'État (art. 51 et 52 de la loi du 22 juin 1833). Mais on fit observer qu'à l'égard des membres du Conseil général, le conseil de préfecture n'avait pas une position assez élevée et ne pouvait pas donner des juges indépendants, soit parce qu'il est corps considérable, soit parce que son éloignement le met à l'abri des influences sociales, a paru préférable aux rédacteurs de la loi du 31 juillet 1875. Ainsi fut introduite dans notre législation l'anomalie d'une action intentée devant le Conseil d'État, bien que le Conseil d'État ne soit, en général au moins, que juge d'appel.

L'élection peut être attaquée par tout électeur du canton, par les candidats et par les membres du conseil général. Le préfet a aussi le droit d'en demander la nullité; mais il existe plusieurs différences entre l'action des parties et l'action du préfet. 1° Les parties quand elles n'ont pas fait consigner leur demande au procès-verbal doivent la déposer dans les dix jours qui suivent l'élection, déposer leur requête soit au secrétariat de la section du contentieux du Conseil d'État, soit au secrétariat général de la préfecture du département où l'élection a eu lieu. Le préfet a un délai de vingt jours à partir du jour où il a reçu les procès-verbaux des opérations électorales. 2° Le préfet ne peut attaquer l'élection que « pour inobservation des conditions et formalités prescrites par les lois » (art. 1er de la loi du 31 juillet 1875). Les réclamations sont examinées au Conseil d'État suivant les formes adoptées pour les affaires contentieuses et jugées sans frais, ce qui emporte dispense du timbre et du ministère des avocats au Conseil d'État. Le jugement doit être rendu dans le délai de trois mois à partir de la remise des pièces au secrétariat du Conseil d'État.

Lorsque la demande est fondée sur l'incapacité légale du candidat, s'il y a contestation, le Conseil d'État est tenu de surseoir jusqu'à ce que la question ait été décidée par les tribunaux ordinaires. Même quand l'élection est attaquée pour cause d'incapacité (raison d'âge, qualité de Français, domicile), l'action doit être introduite devant le Conseil d'État. Mais s'il y a contestation sur l'âge, le domicile ou la qualité de Français, le Conseil d'État ne doit pas se faire juge de cette question; il doit surseoir jusqu'à ce que la question préjudicielle ait été vidée par les tribunaux ordinaires.

Il n'y a lieu à question préjudicielle que dans les cas où le débat porte sur une question de droit commun. Si la nullité résultait de ce que le candidat se trouve dans un des cas d'inéligibilité prévus par l'article 8 de la loi du 10 août 1871, le Conseil viderait la contestation sans renvoi aux tribunaux de droit commun.

Quant aux demandes en nullité fondées sur le défaut de sincérité des opérations électorales, elles consistent dans une appréciation de fait et c'est dire que les règles générales sont difficiles à poser en semblable matière. Le Conseil d'État a une tendance marquée à ne pas prononcer la nullité lorsque le candidat est demeuré étranger aux manœuvres; ce principe serait dangereux. Oui, le défaut de participation du candidat est une circonstance favorable et, dans le doute, elle peut être une raison suffisante pour faire rejeter la demande en nullité. Mais s'il n'y a pas doute, s'il est certain que l'élection n'a pas été libre, il n'y a pas mandat et la nullité doit être prononcée.

Les conseillers généraux ont des attributions, qu'ils exercent individuellement et en dehors des sessions. Ainsi les conseillers généraux font partie des conseils de révision, de commissions et notamment de la commission départementale, des conseils de préfecture comme suppléants. Ces fonctions sont obligatoires sous peine de présomption de démission (loi des 7-10 juin 1873).

L'obligation principale est celle qui consiste à assister aux sessions du conseil général. Les sessions sont *ordinaires* ou *extraordinaires*. Dans les sessions ordinaires, le conseil général peut délibérer sur toutes les matières de sa compétence; dans les sessions extraordinaires, il ne peut s'occuper que de l'affaire ou des affaires pour lesquelles il a été convoqué spécialement. Le conseil général tient deux sessions par an; la première, la plus importante, celle où le budget du département est discuté, commence le lundi qui suit le 15 août et peut durer un mois. La seconde commence le deuxième lundi qui suit le jour de Pâques (loi du 12 août 1876). Sa durée ne doit pas excéder quinze jours[1].

La convocation en session extraordinaire peut être faite : 1° par décret du président de la République; 2° par arrêté du préfet sur la demande des deux tiers des membres. — La durée des sessions extraordinaires ne peut pas dépasser huit jours.

[1] La session d'août ne pourrait être retardée que par une loi (art. 23 de la loi du 10 août 1871).

L'obligation d'assister aux sessions a pour sanction la disposition de l'article 19 de la loi du 10 août 1871, qui déclare démissionnaire le conseiller qui, sans excuse légitime, manque à une *session ordinaire*. La loi n'attache pas le même effet à l'absence pendant les sessions extraordinaires.

Le conseil général élit son bureau et fait son règlement intérieur (art. 26 de la loi du 10 août 1871); le bureau est nommé au scrutin secret dans la session d'août et reste en fonctions pendant toute l'année, tant pour la deuxième session ordinaire que pour les sessions extraordinaires. Les séances sont publiques; sur la demande de cinq membres, le conseil peut se constituer en comité secret. Le comité secret n'est pas de droit; il est prononcé par la majorité du conseil, qui doit délibérer à ce sujet, si cinq membres en font la demande.

Les procès-verbaux sont tenus par le secrétaire, arrêtés au commencement de chaque séance et signés par le président et le secrétaire; ils contiennent les rapports, les noms des membres qui ont pris part à la discussion et l'analyse de leur opinion. Tout électeur ou contribuable a le droit de demander communication, sans déplacement, de toutes les délibérations du conseil général, ainsi que des procès-verbaux des séances publiques et de les reproduire par la voie de la presse. Les conseils généraux doivent établir, jour par jour, un compte rendu sommaire de leurs séances, compte rendu officiel qui doit être mis à la disposition de tous les journaux du département dans les 48 heures qui suivent la séance (art. 31 de la loi du 10 août 1871). La même disposition défendait aux journaux d'apprécier une discussion sans reproduire en même temps le compte rendu afférent à cette discussion. Mais cette partie de l'article a été supprimée par la loi du 29 juillet 1881 sur la presse.

Le président a la police de l'*assemblée*; il peut faire expulser de l'auditoire ou arrêter tout individu qui trouble l'ordre. En cas de crime ou de délit, il en dresse procès-verbal et le procureur de la République en est immédiatement saisi (art. 29). La loi n'accorde au président que la police de l'*assemblée*. Son pouvoir est donc purement intérieur. Il ne pourrait pas donner des ordres pour assurer la sûreté du conseil et s'il y avait des motifs de craindre qu'elle fût menacée, le président ne pourrait que s'adresser au préfet pour lui signaler le péril. Le préfet est le chef de l'administration dans le département, il peut à ce titre requérir la force publique et assurer la protection du conseil général.

Le conseil général ne peut ni délibérer, en session régulière, sur des matières qui sortent de ses attributions, ni tenir des sessions irrégulières. Si le conseil prenait une délibération incompétemment, elle pourrait être annulée par décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique. Si le conseil tenait une réunion illégale, il appartiendrait au préfet de prendre les mesures nécessaires pour que l'assemblée se séparât immédiatement.

Le Chef de l'État ne pourrait pas, par une mesure générale, dissoudre tous les conseils généraux (art. 36, § 3, de la loi du 10 août 1871). Mais il peut dissoudre un conseil général par un décret « pour des causes spéciales à ce conseil » (art. 36, § 2). En cas de dissolution, il doit être procédé à l'élection du nouveau conseil, le quatrième dimanche qui suit la date du décret de dissolution ; le nouveau conseil se réunira le deuxième lundi après l'élection (art. 36, § ult.). Si au lieu d'une réélection générale, il s'agit de pourvoir à une vacance partielle, l'élection doit être faite dans les trois mois.

Attributions. — Le conseil général a des attributions multiples qui touchent à toutes les matières de l'administration et dont le détail doit être renvoyé à chacune d'elles. Nous ne pouvons ici que fixer les traits principaux des attributions du conseil général en distinguant les diverses espèces de délibération qu'il peut prendre.

1° Délibérations exécutoires par elles-mêmes, sans qu'il soit besoin d'approbation ni expresse ni tacite. La délibération par laquelle, en matière de contributions directes, le conseil répartit entre les arrondissements le contingent départemental est au nombre de ces délibérations. Elle est même prise en vertu d'une *délégation législative* et participe de la souveraineté de la loi. Sont aussi exécutoires et immédiatement les délibérations par lesquelles les conseils généraux votent les centimes additionnels dont la levée est autorisée par la loi et celles qui fixent le *maximum* des centimes additionnels que les communes pourront s'imposer pour dépenses extraordinaires d'utilité communale. Il pourrait aussi, dans la limite fixée annuellement par la loi de finances, voter des centimes additionnels pour travaux d'utilité départementale. Le maximum ne pourrait être dépassé qu'en vertu d'une loi spéciale.

Si le conseil général négligeait de faire la répartition du contingent départemental entre les arrondissements, la répartition serait faite par le préfet d'après les bases de répartition adoptées l'année précédente, sauf les changements qui résulteraient de lois nouvelles

et, par exemple, de l'augmentation du contingent départemental. Il faudrait bien fixer les parts incombant aux arrondissements si le total avait été augmenté et c'est le préfet qui ferait cette modification.

2° Délibérations par lesquelles le conseil général *statue définitivement*, c'est-à-dire sans qu'elles soient soumises à une approbation préalable. Leur exécution n'est cependant pas immédiate parce qu'elles peuvent donner lieu à recours et annulation. Dans les vingt jours qui suivent la clôture d'une session, le préfet peut demander l'annulation de ces délibérations pour incompétence, excès de pouvoir, violation d'une loi ou d'un règlement. L'annulation ne peut être prononcée que par un décret, le Conseil d'État entendu, et il faut que l'annulation soit prononcée dans le délai de deux mois. La délibération est donc exécutoire par elle-même; mais elle ne l'est pas immédiatement et il faut pour qu'elle le soit : 1° que le préfet ait laissé passer le délai de 20 jours sans se pourvoir ou 2°, s'il y a eu pourvoi, que le délai de deux mois se soit écoulé sans qu'il y ait eu annulation.

D'après la loi de 1838, le conseil général ne *statuait définitivement* que sur un fort petit nombre de matières. La loi du 18 juillet 1866 avait beaucoup étendu cette compétence et la loi du 10 août 1871 l'a beaucoup augmentée encore (V. art. 46 et 47 de la loi du 10 août 1871).

3° La troisième catégorie est celle des délibérations qui, sans être soumises à l'approbation préalable, peuvent être frappées d'opposition par l'autorité supérieure. Les cas où peuvent être prises des délibérations de cette espèce sont énumérés dans l'article 48 de la loi du 10 août 1871. L'énumération n'est pas limitative, car l'article 48, dans un paragraphe conçu en termes généraux, ajoute : « 5° Sur tous les autres objets sur lesquels il est appelé à délibérer par les lois et règlements et généralement sur tous les objets d'intérêt départemental dont il est saisi soit par le préfet, soit par un de ses membres. »

Ces délibérations ne sont pas soumises à l'approbation préalable, mais leur exécution est suspendue pendant trois mois. Si les trois mois s'écoulent sans qu'il y eût opposition, l'exécution pourra avoir lieu; l'expiration du délai sans opposition emporte approbation tacite. C'est l'approbation tacite résultant de l'expiration du délai qui a remplacé l'approbation expresse que la loi de 1838 exigeait dans les mêmes cas.

L'opposition n'est pas, comme pour la catégorie précédente, li-

mitée à la violation de la loi ; elle peut être basée sur l'appréciation des faits et sur des motifs tirés du fond de l'affaire.

4° La quatrième espèce de délibération comprend les cas dans lesquels le conseil général est appelé à donner un avis (art. 50 de la loi du 10 août 1871). — Cet avis est exigé par la loi, dans certaines affaires, pour la garantie des intéressés. A défaut de cet avis, l'acte serait entaché d'excès de pouvoir. Bien que l'administration ne soit pas obligée de suivre l'avis du conseil général, elle est tenue de le demander sous peine d'excès de pouvoir. Même quand la loi ne l'exige pas, l'administration peut demander l'avis du conseil général et celui-ci est obligé de répondre.

5° Enfin le conseil peut émettre des *vœux* sur toutes les matières d'intérêt départemental. Les *vœux politiques* sont interdits. Néanmoins « il peut émettre des vœux sur toutes les questions économiques et d'administration générale. » Comme le fit observer en 1871 le ministre de l'intérieur, il faut bien peu d'adresse pour exprimer des vœux politiques en ne paraissant s'occuper que d'économie politique et d'administration générale. Aussi la loi du 5 avril 1884 n'a pas, en parlant des vœux émis par les conseils municipaux, employé la même formule que la la loi du 10 août 1871.

Enfin la loi du 15 février 1872 a donné aux conseils généraux un rôle très important dans le cas où les Chambres auraient été dissoutes par un mouvement révolutionnaire. Les conseils généraux doivent, en ce cas, se réunir au chef-lieu de leur département ou en tout autre lieu si la sécurité l'exige. Chaque conseil général nomme deux délégués. Les délégués se rendent dans le lieu où se trouvent les membres du gouvernement et les députés qui ont pu se soustraire à la violence. « Cette assemblée est chargée de prendre, pour toute la France, les mesures urgentes que nécessite le maintien de l'ordre, spécialement celles qui ont pour objet de rendre aux assemblées législatives la plénitude de leur indépendance et l'exercice de leurs droits. Elle pourvoit provisoirement à l'exercice de leurs droits » (art. 4 de la loi du 15 février 1872). Les délibérations doivent être exécutées, à peine de forfaiture, par tous les fonctionnaires, agents de l'autorité et commandants de la force publique (art. 6). Les pouvoirs de cette assemblée cessent immédiatement et de plein droit dès que les pouvoirs réguliers ont été rétablis et l'assemblée doit se dissoudre sans retard.

Conseil municipal. T. IV, p. 31.

Corps délibérant électif dont la composition varie avec la popu-

lation de la commune entre un *minimum* de 10 conseillers dans les communes de 500 habitants et au-dessous jusqu'au *maximum* de 36 dans les communes au-dessus de 60,000 habitants, suivant l'échelle de progression suivante :

10	conseillers dans les	communes	de 500 habitants et au-dessous ;
12	—	—	501 à 1,500 ;
16	—	—	1,501 à 2,500 ;
21	—	—	2,501 à 3,500 ;
23	—	—	3,501 à 10,000 ;
27	—	—	10,001 à 30,000 ;
30	—	—	30,001 à 40,000 ;
32	—	—	40,001 à 50,000 ;
34	—	—	50,001 à 60,000 ;
36	—	—	au-dessus de 60,000.

Sectionnement. — Les conseillers municipaux sont nommés par les électeurs de la commune au scrutin de liste. En principe, la liste comprend un nombre égal de noms à celui des conseillers à élire. Cependant dans les grandes agglomérations où l'on ne se connaît pas, la loi permet de diviser la commune en parties dont chacune élira un nombre déterminé des conseillers au scrutin de liste par section. Même dans les petites communes le sectionnement peut être nécessaire soit à cause de l'éloignement des hameaux, soit à cause de l'opposition des intérêts. — D'après l'article 11 de la loi du 5 avril 1884, le sectionnement peut être fait pour deux causes : 1° parce qu'il y a, dans la commune, des *agglomérations d'habitants distinctes et séparées;* 2° quand la population agglomérée de la commune est supérieure à 10,000 habitants. — Dans le premier cas, aucune des sections ne peut avoir moins de deux conseillers à élire ; dans le second, moins de quatre. Dans tous, chaque section doit être composée de *territoires contigus.* Les fractions de territoire ayant des biens propres ne peuvent pas être subdivisées en sections électorales ou plutôt — c'est ce que le législateur a voulu dire évidemment, — les fractions de territoire qui ont des biens propres doivent faire partie de la même section électorale. On ne pourrait mettre une portion dans une section électorale et le reste dans une autre.

C'est le conseil général qui prononce le sectionnement sur la proposition du préfet ou à la demande soit d'un membre du conseil général soit du conseil municipal de la commune. La demande doit

être faite dans la session d'avril et le conseil général statue dans la session d'août. Entre les deux sessions il est procédé à une enquête administrative. — Le tableau des sections sert, pendant l'année, pour les élections intégrales; au contraire, les élections partielles devraient être faites d'après le tableau en vigueur au moment où a été élu le conseiller municipal à remplacer.

Ce n'est pas le conseil général qui fixe par sa délibération le nombre des conseillers à élire. C'est le préfet qui le détermine par un arrêté d'après le chiffre *des électeurs inscrits*. Ce n'est pas la population qui sert de base à la répartition; c'est le chiffre des électeurs. En ce point, la loi du 5 avril 1884 a modifié la loi du 14 avril 1871 qui tenait compte même de la population flottante et des étrangers. Le conseil général est cependant obligé de rechercher quel sera le nombre des conseillers à élire par la section, puisque la loi fixe un *minimum* au-dessous duquel le nombre des conseillers à élire par chaque section ne doit pas descendre. Si l'arrêté du préfet n'observait pas la proportion des électeurs inscrits, il pourrait être annulé pour excès de pouvoir et par suite le préfet aurait à prendre un nouvel arrêté qui rectifierait la répartition.

La délibération du conseil général pourrait-elle être l'objet d'un recours? Tous les amendements tendant à faire admettre le recours au Conseil d'État pour excès de pouvoir furent repoussés par le Sénat lors de la discussion des articles 11 et 12. Il en résulte que les parties n'ont pas d'autre moyen que de faire prononcer la nullité de l'élection en se fondant sur le vice du sectionnement. On est par cette solution conduit à cet étrange effet, que l'élection annulée pour vice du sectionnement devra être recommencée dans les trois mois et d'après le même tableau.

Élection. — Les conseillers municipaux sont nommés par les électeurs portés sur la liste de la commune et il n'y a plus aujourd'hui à distinguer entre la liste municipale et la liste politique, la loi du 5 avril 1884, ne faisant plus de distinction entre les élections municipales et les élections politiques (V. *Listes électorales*). Cette solution résulte de l'article 14 de la loi du 5 avril 1884 (V. circulaire ministérielle du 10 avril 1884, p. 346, t. IV.

Pour être éligible au conseil municipal, il faut, d'après l'article 31 de la loi du 5 avril 1884 : 1° être âgé de 25 ans accomplis; 2° être électeur dans la commune ou être inscrit au rôle de l'une des contributions directes. Ceux qui ne sont pas inscrits au rôle

sont éligibles s'ils justifient *qu'ils devaient y être inscrits au 1er janvier de l'année de l'élection.* C'est la reproduction des termes de l'article 6 de la loi du 10 août 1871. La loi du 14 avril 1871 disait : « *à la condition de payer* une contribution directe dans la commune. » Or cette condition ne pouvait être remplie que par le contribuable inscrit au rôle et il arrivait fréquemment que l'acquisition n'avait lieu qu'après le passage du contrôleur, de sorte que le propriétaire n'était pas inscrit au rôle bien qu'il eût acquis avant le 1er janvier. La rédaction adoptée par les lois de 1871 et 1884 n'exige pas la condition de payer mais la justification que le propriétaire devait être inscrit. La justification ne pourrait résulter que d'un acte ayant date certaine (Cons. d'Ét., arr. du 16 décembre 1881, D. P., III, 63). — 3° Jouir de ses droits civils et politiques ; 4° n'être dans aucun cas d'incapacité fixé par la loi. — Ne peuvent être conseillers municipaux : les individus privés du droit électoral puisqu'il faut avoir, pour être éligible, la *jouissance* du droit de vote; — les personnes pourvues d'un conseil judiciaire. Cette disposition a été empruntée par les rédacteurs de la loi municipale au texte de la loi sur les conseils généraux; — Ceux qui sont dispensés de subvenir aux charges communales ou qui sont secourus par les bureaux de bienfaisance. — On ne doit pas considérer comme tels les sexagénaires[1] qui, à raison de leur âge, ne sont pas imposés à la prestation en nature pour les chemins vicinaux. Ces personnes ne doivent pas la prestation puisque la loi ne l'exige que des personnes valides âgées de 18 à 60 ans, et on ne peut pas dire qu'elles en sont *dispensées.* — Les domestiques exclusivement attachés à la personne. Si la loi dispose qu'ils ne peuvent être conseillers municipaux, c'est parce que leur engagement qui les oblige à suivre leur maître est inconciliable avec la surveillance des intérêts de la commune. — L'article 31 ne dit pas que les personnes qu'il énumère ne peuvent pas être élues, mais qu'elles ne peuvent pas être *conseillers municipaux.* Aussi pensons-nous que l'élu pourrait siéger à la condition de renoncer à la position d'où résultait l'impossibilité d'être conseiller municipal. Il en serait autrement des militaires et employés des armées de terre et de mer en activité de service. La loi ne dit pas, comme pour les précédents, qu'ils ne pourront pas être conseillers municipaux, mais qu'ils ne sont pas éligibles. L'élection serait nulle par cela seul qu'ils auraient été en activité

[1] *Erratum* à la page 43, ligne 21, *lisez* sexagénaires *au lieu de* septuagénaires.

de service au moment du scrutin, alors même que plus tard leur activité aurait pris fin.

L'inéligibilité des militaires en activité est *absolue;* elle s'étend à toutes les communes. Il en est autrement des incapacités prévues par l'article 33. Elles sont *relatives* à certaines communes, à raison de leur situation dans le ressort où certains fonctionnaires exercent leurs fonctions; mais ceux qui sont frappés d'incapacité relative pourraient être élus dans les communes situées hors du ressort.

Au nombre des personnes qui sont frappées d'inéligibilité relative se trouvent : « les agents salariés de la commune, parmi lesquels ne sont pas compris ceux qui, étant fonctionnaires publics ou exerçant une profession indépendante, ne reçoivent une indemnité de la commune qu'à raison des services qu'ils lui rendent dans l'exercice de cette profession. » Il faut pour que l'incapacité s'applique que les agents soient salariés par la commune et qu'ils dépendent de l'autorité municipale. Un professeur de collège, le directeur d'un observatoire, le directeur d'une école préparatoire de médecine ne rentrent pas dans cette catégorie, bien qu'ils soient payés sur le budget de la commune parce qu'ils sont nommés et révocables par le ministre de l'instruction publique. Les avocats, les notaires, les avoués, les médecins qui tous exercent une profession indépendante ne sont pas des agents de la commune, bien qu'ils reçoivent des honoraires sur les fonds municipaux. C'est un fait de clientèle rémunéré par la commune comme il le serait par un particulier.

Les *entrepreneurs de services communaux* sont également inéligibles. Comme le maire est appelé à surveiller les services communaux, il ne faut pas que ce pouvoir soit menacé par le contrôle que les entrepreneurs pourraient, comme conseillers municipaux, exercer sur l'administration du maire. Mais quels sont les services communaux qui rendent les entrepreneurs inéligibles? Il s'agit de ceux qui établissent entre les communes et les entrepreneurs des rapports constants, tels que le balayage, l'arrosage et l'éclairage. Mais on ne doit pas considérer comme inéligible celui qui aurait entrepris, pour un prix fixé, un travail déterminé, tel que la construction d'un chemin ou l'abattage d'une coupe affouagère (Cons. d'Ét., arr. du 13 décembre 1878, *élect. de Bethmale*).

Sont inéligibles dans leur paroisse ou circonscription les *ministres du culte en exercice*. Un curé suspendu et même remplacé par un pro-curé est toujours titulaire et doit être considéré comme étant en exercice. Il en est autrement d'un curé déposé ou d'un succursaliste

révoqué par son évêque ; ils ne sont plus en *exercice* comme ministres du culte et sont, par conséquent, éligibles.

Dans les communes ayant plus de 500 habitants, les parents aux degrés de père, fils, frère et les alliés au même degré ne peuvent pas être simultanément membres du conseil municipal. Cette incompatibilité n'existe pas dans les communes où la population est au-dessous de 500 habitants. Entre deux parents ou alliés au degré prohibé, la préférence est déterminée : 1° par l'antériorité de l'élection, si les parents ont été nommés à des époques différentes, 2° par la supériorité du nombre des suffrages obtenus, s'ils ont été nommés le même jour ; 3° par la priorité d'âge, s'ils ont été nommés le même jour avec un nombre égal de voix. Lorsque le lien de parenté ou d'alliance s'établit postérieurement à l'élection, par exemple lorsqu'un conseiller municipal épouse la sœur d'un autre conseiller municipal, on suivra l'ordre du tableau et celui des deux parents ou alliés qui sera le dernier sur le tableau cédera la place à l'autre (art. 35, § ult. combiné avec l'art. 49 de la loi du 5 avril 1884).

A quelles époques y a-t-il lieu de procéder à des élections municipales ? Le conseil municipal est renouvelé intégralement : 1° à l'expiration de ses pouvoirs, après quatre années ; car les conseils municipaux sont nommés pour quatre ans et renouvelés de droit le premier dimanche de mai de la quatrième année après l'élection (art. 41 de la loi du 5 avril 1884) ; 2° en cas de démission de tous les membres du conseil municipal ; 3° en cas de dissolution. La dissolution ne peut être prononcée que par décret du Président de la République, rendu en conseil des ministres et publié au *Journal officiel* : en cas d'urgence, le conseil municipal peut être suspendu par arrêté du préfet qui doit en rendre compte au ministre de l'intérieur et l'effet de la suspension ne peut pas excéder un mois.

En cas de dissolution, il doit être procédé à des élections nouvelles dans le délai de deux mois. Pendant ce délai, les fonctions du conseil municipal sont remplies par une *délégation spéciale* de trois membres au moins et, sans qu'elle puisse dépasser ce nombre, lorsque la population n'excède pas 35,000 habitants. Au-dessus de 35,000 habitants, le nombre des membres de la délégation peut être porté à sept. Elle est nommée par décret et le décret en désigne le président. Cette délégation est loin d'avoir des pouvoirs aussi étendus que le conseil municipal. Elle doit se borner à faire les actes de pure administration conservatoire et urgente. En aucun cas, il ne lui est permis d'engager les finances municipales au delà des res-

sources disponibles de l'exercice courant. Elle ne peut ni proposer le budget communal, ni recevoir les comptes du maire ou du receveur, ni modifier le personnel ou le régime de l'enseignement public (art. 44 et 45 de la loi du 5 avril 1884).

Il y a lieu de procéder à des élections partielles : 1° lorsque, par suite de vacances ou de démissions successives, le conseil municipal est réduit aux trois quarts de ses membres; il est procédé à des élections complémentaires dans les deux mois à partir de la dernière vacance. Cependant dans les six mois qui précèdent le renouvellement intégral, il n'y aurait lieu à élections partielles que si le conseil municipal était réduit à la moitié de ses membres. Dans les communes partagées en sections, il faut toujours procéder à des élections complémentaires lorsqu'une section a perdu la moitié de ses conseillers (art. 42). 2° Quel que soit le nombre des vacances, il faut compléter le conseil municipal toutes les fois qu'il doit être réuni pour la nomination du maire (art. 77, § 3 et 79, §§ 2 et 3).

Les opérations électorales pour les élections des conseils municipaux diffèrent, en quelques points, des opérations électorales pour les élections législatives, départementales et d'arrondissement. Nous allons signaler ces différences.

La composition du bureau n'est pas la même pour les élections municipales que pour les élections législatives. Au lieu des quatre premiers conseillers municipaux, suivant l'ordre du tableau, qui assistent le maire quand il s'agit de nommer les députés, on prend pour les élections municipales, comme assesseurs, les deux électeurs les plus jeunes et les deux électeurs les plus âgés parmi les électeurs présents à l'ouverture du scrutin qui savent lire et écrire. Cette différence s'explique par ce motif que, s'il s'agit d'élections municipales, les conseillers municipaux ont à l'élection un intérêt personnel qui fait douter de leur impartialité; ils n'ont pas le même intérêt personnel quand il y a lieu de nommer un député.

Quand le premier tour n'a pas donné de résultat, le deuxième tour est renvoyé, pour les élections législatives, au deuxième dimanche, tandis que pour les conseils municipaux, comme pour les conseils généraux (loi du 10 août 1871, art. 12), on procède au second tour le dimanche suivant.

Les élections municipales se font au scrutin de liste, même quand il y a sectionnement, tandis que les autres élections[1] se font au

[1] Les élections législatives se font au scrutin de liste par département, d'après la loi du 16 juin 1885.

scrutin uninominal. Cependant nous avons vu que si, pour le conseil d'arrondissement, un canton est appelé à élire plusieurs conseillers, on procède aussi par scrutin de liste dans ce canton.

Pour les élections municipales comme pour les élections d'arrondissement, le conseil de préfecture doit statuer dans le mois sur la demande en nullité. S'il a laissé passer le mois, le conseil de préfecture ne peut, sans commettre un excès de pouvoir, prononcer par un arrêté tardif.

D'après l'article 38 de la loi du 5 avril 1884, le silence du conseil de préfecture équivaut à un rejet et les parties ont, pour se pourvoir au Conseil d'État, trois mois à partir de l'expiration du mois.

La durée de la période électorale, entre la convocation et le jour de l'élection, est de 20 jours pour les élections législatives (décret-loi du 2 février 1852, art. 4); de quinze jours pour les conseils généraux (loi du 10 août 1871, art. 12) et pour les conseils municipaux (loi du 5 avril 1884, art. 15).

Pour les élections municipales et départementales, les électeurs doivent être convoqués pour un jour de dimanche (art. 12 de la loi du 10 août 1871 et 15 de la loi du 5 avril 1884). Pour les élections législatives il faut choisir « *autant que possible* un dimanche ou un jour férié » (art. 9 du décret-loi du 2 février 1852).

Pour les élections municipales, la loi se borne à dire que le scrutin ne peut être fermé qu'après avoir duré six heures, sans fixer le moment de l'ouverture ni celui de la clôture. Pour les élections du conseil général, l'article 12 de la loi du 10 août 1871 fixe l'ouverture à sept heures du matin et la clôture à six heures du soir. Pour les élections législatives, le scrutin s'ouvre à huit heures du matin et se ferme à six heures du soir (décret réglementaire du 2 février 1852, art. 25).

Tout électeur a le droit d'arguer de nullité les opérations électorales, soit en faisant inscrire sa réclamation au procès-verbal, soit en la déposant, dans les cinq jours, au secrétariat de la mairie ou à la sous-préfecture, ou à la préfecture (art. 37 de la loi du 5 avril 1884).

Le préfet peut aussi, s'il pensait que les opérations n'ont pas été régulières, faire prononcer la nullité de l'élection par le conseil de préfecture. Comme il a beaucoup de procès-verbaux à vérifier, la loi lui accorde quinze jours au lieu de cinq jours qui sont accordés aux parties (art. 37, § 3).

La réclamation peut être fondée : 1° sur une irrégularité ou viola-

tion de la loi ; 2° sur le défaut de liberté ou l'erreur répandue parmi les électeurs. — Toute irrégularité n'entraîne pas la nullité de l'élection et aucune formalité n'est par elle seule irritante. Il faut qu'elle ait été de nature à exercer de l'influence sur le résultat de l'élection et à empêcher la liberté ou la sincérité des suffrages. Si le grief n'est pas de nature à faire naître des doutes sur la majorité ou sur la volonté des électeurs, il n'y a pas lieu d'annuler. La même irrégularité peut, suivant les cas, être inoffensive ou cause de nullité. Ainsi la clôture des opérations avant l'heure légale peut être une cause de nullité si elle a éloigné de l'urne un nombre d'électeurs assez considérable pour déplacer la majorité. Mais si, au moment de la clôture anticipée, tous les électeurs avaient voté, l'irrégularité aurait été sans influence sur le résultat de l'élection et l'annulation ne serait pas prononcée.

Le conseil de préfecture et le conseil d'État n'ont pas à prononcer sur les inscriptions des électeurs ; ils ne pourraient pas annuler en se fondant sur ce que des électeurs avaient été indûment inscrits. Ces questions ont été jugées par des commissions spéciales et par le juge de paix ; le conseil de préfecture et le Conseil d'Etat doivent prononcer en tenant pour exactes les listes électorales ; mais ils pourraient et devraient tenir compte des décisions judiciaires qui seraient, en matière d'inscriptions, rendues avant la fin du procès en nullité. — Il en est autrement des conditions d'éligibilité ; le Conseil peut juger que le candidat n'était pas éligible même pour des causes qui auraient dû empêcher son inscription sur la liste électorale. Au point de vue de l'éligibilité, le conseil de préfecture peut juger que l'élu n'avait pas les conditions voulues pour être électeur. L'inscription n'est pas nécessaire pour être éligible ; mais l'inscription ne prouve pas non plus d'une manière irréfutable que l'inscrit soit éligible. L'inscription seulement a donné à l'inscrit le droit de voter et oblige à tenir son vote pour régulier, alors même qu'on pourrait prouver, après le 31 mars, que l'inscription avait été faite indûment.

Sessions. — Le conseil municipal tient des *sessions ordinaires* et des *sessions extraordinaires*. Les premières sont au nombre de quatre et se tiennent au commencement des mois de février, mai, août et novembre. Leur durée est de quinze jours, mais elle peut être prolongée par le préfet ou le sous-préfet.

Le conseil se réunit en session extraordinaire : 1° si le sous-préfet le fait convoquer d'office ; 2° si le maire le réunit spontanément ;

3° si la réunion est demandée par la moitié plus un des conseillers municipaux en exercice. Dans les deux derniers cas, que le maire agisse spontanément ou sur la demande de la majorité du conseil, avis en doit être donné au sous-préfet (art. 47 de la loi du 5 avril 1884). — En dehors des cas prévus par la loi, il y aurait *réunion illégale*. Si le conseil régulièrement réuni sortait de ses attributions, il y aurait *excès de pouvoir*. Il y aurait nullité de plein droit pour réunion illégale ou pour excès de pouvoir et le préfet la *déclarerait* en conseil de préfecture (compr. art. 46 de la loi du 10 août 1871). La loi déclare simplement annulables « les délibérations auxquelles auraient pris part les membres du conseil intéressés » (art. 64 de la loi du 5 avril 1884). C'est aussi le préfet en conseil de préfecture qui prononce l'annulation; mais la demande en annulation doit être formée dans un certain délai, tandis que la nullité de droit peut toujours être déclarée (art. 64 et 66 de la loi du 5 avril 1884).

Si le préfet prononce l'annulation d'une délibération, le conseil municipal et, en dehors du conseil municipal, toute partie intéressée peut se pourvoir contre l'arrêté du préfet devant le Conseil d'État, dans la forme des *recours pour excès de pouvoir* (art. 67).

La convocation, sans qu'il y ait de distinction à faire entre les sessions ordinaires et les sessions extraordinaires, doit être faite par écrit et à domicile, trois jours francs avant le jour de la réunion (art. 48). S'il y avait urgence, le sous-préfet pourrait abréger ce délai. La convocation doit être inscrite sur le registre des délibérations et affichée à la porte de la mairie. Le conseil ne peut valablement délibérer que si la moitié de ses membres est présente. Cependant après deux convocations successives, à trois jours d'intervalle, la délibération est valable quel que soit le nombre des membres présents. — Les séances du conseil sont publiques. Mais si le maire ou trois membres demandent le comité secret, le conseil doit être appelé à se prononcer et la majorité décide si la publicité continuera. Les délibérations doivent être publiées et la loi veut que le compte rendu en soit affiché à la porte de la mairie (art. 56).

La séance est présidée par le maire et, si le maire est empêché ou absent, par celui des adjoints ou des conseillers municipaux qui, d'après la loi, est appelé à le remplacer. La décision est prise à la majorité et, s'il y a partage, la voix du président est prépondérante. Cette prépondérance ne peut cependant pas avoir lieu en cas de scrutin secret. — Le vote a lieu ordinairement par assis et levé; mais il est fait au scrutin public avec consignation au procès-verbal du

vote de chacun, si le quart des membres présents en fait la demande. Le scrutin secret est de droit pour les nominations et présentations. Aux deux premiers tours, la majorité absolue est exigée. Au troisième tour, la nomination ou présentation est faite à la majorité relative et, à égalité de voix, le plus âgé est élu (art. 51).

Attributions. — Les délibérations du conseil municipal sont de plusieurs espèces :

1° Les unes ne sont exécutoires qu'après avoir été approuvées par l'autorité supérieure. Elles sont prévues par l'article 68 de la loi du 5 avril 1884 qui énumère treize cas. Cette catégorie qui, d'après les lois antérieures, était la règle, n'est plus que l'exception d'après la loi actuelle.

2° Les délibérations exécutoires par elles-mêmes et sans approbation préalable de l'autorité supérieure. La loi n'énumère pas les délibérations de cette espèce parce qu'aujourd'hui elles sont la règle générale. L'exécution n'en peut cependant pas immédiatement être faite : « Les délibérations, dit l'article 68 *in fine*, qui ne sont pas soumises à l'approbation préfectorale ne deviendront néanmoins exécutoires qu'un mois après le dépôt qui aura été fait à la préfecture ou à la sous-préfecture. Le préfet pourra, par un arrêté, abréger ce délai. » Si ce délai s'écoule sans que le préfet ait fait opposition à l'exécution, la délibération devient exécutoire. Si l'opposition était fondée sur la violation de la loi ou d'un règlement d'administration publique, le préfet pourrait annuler la délibération (art. 63). Mais pourrait-elle être fondée sur une mauvaise appréciation des intérêts de la commune? Nous pensons que le préfet pourrait seulement agir auprès du conseil pour le décider à revenir sur sa délibération et, à la rigueur, provoquer une dissolution du conseil pour faire appel, sur cette question, au jugement des électeurs.

3° Délibérations consultatives ou avis. Le conseil municipal donne son avis toutes les fois qu'il est consulté par le préfet. Indépendamment des avis facultatifs, le conseil municipal doit être consulté dans certains cas énumérés par la loi (art. 70). Si l'avis du conseil municipal n'était pas demandé lorsqu'il est obligatoire, l'acte dépouillé des garanties exigées par la loi serait entaché d'*excès de pouvoir*. Qu'il soit facultatif ou obligatoire, l'avis ne lie pas le préfet qui, au fond, est libre de le suivre ou non. Même quand elle est obligée de le demander, l'administration n'est pas tenue de s'y conformer.

4° Enfin l'article 61, § 4, permet au conseil municipal d'émettre des *vœux* sur tous les objets d'*intérêt local;* mais il lui est interdit

par l'article 72 d'émettre des *vœux politiques* ou de se mettre en communication avec plusieurs conseils municipaux. La loi du 5 avril 1884 ne permet pas aux conseils municipaux, comme la loi du 10 août 1871 l'a permis aux conseils généraux, d'émettre des vœux sur les questions d'*administration générale*[1].

Il n'est pas permis aux conseils municipaux de faire ni publier aucune publication ou adresse (art. 72).

Conseil supérieur. T. IV, p. 545 et t. VII, p. 449.

Art. 1er de la loi du 27 février 1880. « Le conseil supérieur de l'instruction publique est composé comme il suit :

Le ministre président;

Cinq membres de l'Institut, élus par l'Institut en assemblée générale et choisis dans chacune des cinq classes;

Neuf conseillers, nommés par décret du Président de la République en conseil des ministres, sur la présentation du ministre de l'instruction publique, et choisis parmi les directeurs et anciens directeurs du ministère de l'instruction publique, les inspecteurs généraux et anciens inspecteurs généraux, les recteurs et anciens recteurs, les inspecteurs et anciens inspecteurs d'académie, les professeurs en exercice et anciens professeurs de l'enseignement public;

Deux professeurs du collège de France, élus par leurs collègues;

Un professeur du muséum, élu par ses collègues;

Un professeur titulaire des facultés de théologie catholique, élu par l'ensemble des professeurs, des suppléants et des chargés de cours desdites facultés;

Un professeur titulaire des facultés de théologie protestante, élu par les professeurs, les chargés de cours et les maîtres de conférences;

Deux professeurs titulaires des facultés de droit, élu au scrutin de liste par les professeurs, les agrégés et les chargés de cours;

Deux professeurs titulaires des facultés de médecine ou des facultés mixtes, élus au scrutin de liste par les professeurs, les agrégés en exercice, les chargés de cours et maîtres de conférences pourvus du grade de docteur;

Un professeur titulaire des écoles supérieures de pharmacie ou des facultés mixtes, élu dans les mêmes conditions;

Dans les facultés mixtes, les professeurs de l'enseignement médical voteront pour les deux professeurs de médecine, et les profes-

[1] Les avis sont provoqués tandis que les vœux sont émis spontanément.

seurs de l'enseignement de la pharmacie voteront pour le professeur de pharmacie;

Deux professeurs titulaires des facultés des sciences, élus au scrutin de liste par les professeurs, les suppléants, les chargés de cours, et les maîtres de conférences pourvus du grade de docteur;

Deux professeurs titulaires des facultés des lettres, élus dans les mêmes conditions;

Deux délégués de l'école normale supérieure, un pour les lettres, l'autre pour les sciences, élus par le directeur, le sous-directeur et les maîtres de conférences de l'école, et choisis parmi eux;

Un délégué de l'école normale d'enseignement spécial, élu par le directeur, le sous-directeur et les professeurs de l'école, et choisi parmi eux;

Un délégué de l'école nationale des chartes, élu par les membres du conseil de perfectionnement et les professeurs, et choisi parmi eux;

Un professeur titulaire de l'école des langues orientales vivantes, élu par ses collègues;

Un délégué de l'école polytechnique, élu par le commandant, le commandant en second, les membres du conseil de perfectionnement, le directeur des études, les examinateurs, professeurs et répétiteurs de l'école, et choisi parmi eux;

Un délégué de l'école des beaux-arts, élu par le directeur et les professeurs de l'école, et choisi parmi eux;

Un délégué du conservatoire des arts et métiers, élu par le directeur, le sous-directeur et les professeurs, et choisi parmi eux;

Un délégué de l'école centrale des arts et manufactures, élu par le directeur et les professeurs de l'école, et choisi parmi eux;

Un délégué de l'institut agronomique, élu par le directeur et les professeurs de cet établissement, et choisi parmi eux;

Huit agrégés en exercice de chacun des ordres d'agrégation (grammaire, lettres, philosophie, histoire, mathématiques, sciences physiques ou naturelles, langues vivantes, enseignement spécial), élus par l'ensemble des agrégés du même ordre, qui sont professeurs ou fonctionnaires en exercice dans les lycées;

Deux délégués des collèges communaux, élus, l'un dans l'ordre des lettres, l'autre dans l'ordre des sciences, par les principaux et professeurs en exercice dans ces collèges, pourvus du grade de licencié dans le même ordre;

Six membres de l'enseignement primaire, élus au scrutin de liste

par les inspecteurs généraux de l'instruction primaire, par le directeur de l'enseignement primaire de la Seine, les inspecteurs d'académie des départements, les inspecteurs primaires, les directeurs et directrices des écoles normales primaires, la directrice de l'école *Pape-Carpentier*, les inspectrices générales et les déléguées spéciales chargées de l'inspection des salles d'asile ;

Quatre membres de l'enseignement libre, nommés par le Président de la République, sur la proposition du ministre.

Art. 2. Tous les membres du conseil sont nommés pour quatre ans. Leurs pouvoirs peuvent être indéfiniment renouvelés.

Art. 3. Les neuf membres nommés conseillers par décret du Président de la République, et six conseillers que le ministre désigne parmi ceux qui procèdent de l'élection, constituent une section permanente. »

Le conseil supérieur (loi du 27 février 1880, art. 7) prononce en dernier ressort sur les jugements rendus par les conseils départementaux ou académiques. Il ne peut prononcer dans certains cas qu'aux deux tiers des voix (art. 7, § dernier) : 1° la révocation, le retrait d'emploi, la suspension des professeurs titulaires de l'enseignement public supérieur ou secondaire, ou la mutation pour emploi inférieur des titulaires de l'enseignement public supérieur ; 2° l'interdiction du droit d'enseigner et du droit de diriger un établissement d'enseignement prononcée contre un membre de l'enseignement public ou libre ; 3° l'exclusion des étudiants de l'enseignement public ou libre de toutes les académies.

Consignation (Prêts sur) (*Enregistrement*). T. VI, p. 363.

Les prêts sur consignation de marchandises, fonds français, actions des compagnies de finances et d'industrie, dans les cas prévus par l'article 95 du Code de commerce, sont exempts du droit proportionnel et enregistrés au droit fixe de 2 francs (loi du 8 octobre 1830). Le droit fixe est aujourd'hui de 3 francs (3 fr. 75 avec les décimes). Cette exception n'a été faite qu'au profit des commerçants de profession, d'après le système de l'administration. Mais V. *contrà*, tribunal de la Seine, jugement du 6 juin 1862.

Un décret du 24 mars 1848, art. 10, a consacré une exception semblable pour les nantissements consentis au profit des sous-comptoirs de garantie.

Consommation (*Introduction*). T. I, p. 104.

L'État doit laisser la consommation libre et ne pas l'enfermer dans des limites légales ou artificielles. Le code Michau (15 janvier

1629) qui est l'exemple le plus important d'une entreprise de cette espèce, ne fut pas guidé par des motifs tirés de l'ordre économique. Il avait pour but, au point de vue social, de maintenir la distinction des classes en interdisant aux classes inférieures de prendre les costumes des classes supérieures.

L'État peut légitimement demander des ressources fiscales aux consommateurs de certains produits; il est aujourd'hui hors de doute que l'impôt direct ne peut pas fournir toutes les sommes dont l'État a besoin et qu'il faut imposer les consommations. Ces taxes ont, il est vrai, l'inconvénient de n'être pas proportionnelles, mais elles se font sentir moins lourdement parce qu'elles sont payables par petites fractions et, d'un autre côté, elles flottent entre les contribuables à l'état de perpétuelle répercussion. Mais il ne faut pas que l'impôt soit établi pour diminuer la consommation; car l'effet qu'il produirait au point de vue moral serait opposé au produit de l'impôt. L'impôt serait nul si l'effet moral était obtenu. L'énormité de la taxe donne d'ailleurs à la fraude un intérêt tel que l'effet moral ne sera produit pas plus que l'effet fiscal.

Contentieux. T. VII, p. 406.

Il y a des cas où l'action administrative n'est limitée ni par des formes exigées à peine d'excès de pouvoir, ni par la loi reconnaissant certains droits, ni par un contrat passé entre l'administration et des particuliers; elle est alors discrétionnaire, et aucun recours juridique n'est accordé aux personnes dont les intérêts seraient blessés par les décisions de l'autorité. Tout ce que les parties peuvent faire, c'est, lorsque l'acte dont elles souffrent est émané d'un agent inférieur, de s'adresser à son supérieur hiérarchique par voie de supplique, et de lui en demander la réformation. Mais l'administration ne se meut pas toujours avec autant de liberté ; il est des circonstances, au contraire, où la loi l'oblige à s'éclairer au moyen de certaines formalités, et à respecter des droits consacrés par les dispositions législatives ou par des contrats régulièrement formés. Aussi la violation des formes, de la loi ou des conventions donne-t-elle lieu à recours par les parties intéressées, et c'est là ce qui constitue le contentieux administratif. « Le contentieux administratif, dit M. Vivien[1], se compose de toutes les réclamations fondées sur la violation des obligations imposées à l'administration par les lois et règlements qui la régissent ou par les contrats qu'elle

1 *Études administratives*, 2e édition, t. I, p. 125.

souscrit ; ainsi toute loi qui pose une règle de décision peut donner ouverture à un débat contentieux, s'il est allégué que la compétence soit intervertie, la forme inobservée ou la règle enfreinte. Tout contrat passé par l'administration a le même effet ; si le sens ou l'exécution en sont contestés. L'ensemble de ces débats, considérés en masse, constitue le contentieux de l'administration ; il se compose donc d'une nature de contestations, bien distinctes, comme on le voit, du contentieux judiciaire et de l'administration pure[1].

Nous avons, dans les articles relatifs à l'organisation administrative, posé des prémisses qui nous permettront de mettre ici en relief la distinction entre l'administration pure et le contentieux. La loi exige, en certains cas, des avis, des formalités qui servent de garantie aux particuliers. Précisément parce que l'administration est investie d'un pouvoir discrétionnaire, le législateur a voulu donner aux intérêts privés une sûreté qui prévienne l'arbitraire en éclairant l'administrateur. L'inobservation de ces formes produit l'*excès de pouvoir*, et du moment qu'il y a excès de pouvoir la matière donne lieu à recours, alors même qu'elle serait de sa nature purement administrative. Si, par exemple, un préfet néglige, malgré les prescriptions de la loi, de consulter le conseil de préfecture, le conseil général, le conseil d'arrondissement ou le conseil municipal, l'arrêté qu'il rend est irrégulier et peut être attaqué devant le Conseil d'État.

Il ne suffit pas, pour qu'un acte administratif soit attaquable au contentieux, qu'il froisse l'*intérêt* d'un particulier. On peut avoir grand intérêt à obtenir une place ou la concession d'une mine, ou l'autorisation de construire une usine sur un cours d'eau navigable, etc., etc. Lorsque la demande est repoussée, le pétitionnaire peut-il se pourvoir contre ce refus? Il est évident que si les intérêts du demandeur ont souffert, nulle atteinte n'a cependant été portée à son droit ; car, tout le monde a la faculté de *demander*, mais personne n'a le droit d'*obtenir* une faveur. D'un autre côté, si la juridiction contentieuse avait le pouvoir de vaincre les refus de l'administrateur, elle pourrait aussi accorder l'autorisation demandée,

[1] Un décret portant révocation de la nomination d'un membre de la Légion d'honneur, en dehors des cas prévus par les lois et règlements, est entaché d'excès de pouvoir et peut être attaqué au contentieux. Arr. Conseil d'État du 29 mai 1874. — Un décret portant répartition entre les titulaires d'offices du paiement de l'indemnité due pour un titre supprimé au titulaire ou à ses héritiers ne peut pas être attaqué au contentieux. C'est un acte d'administration pure d'après la jurisprudence. Arr. Conseil d'État du 27 juin 1873, *Traonoëz*.

mais a-t-elle les éléments de décision et d'appréciation pour juger de l'opportunité d'une semblable mesure? Une juridiction statuant suivant certaines formes, et sur la demande des intéressés, n'a pas, comme l'administrateur, le moyen de savoir si l'acte dont il s'agit ne présentera pas des inconvénients; en supposant qu'elle n'y découvre aucun péril, à l'examiner dans l'isolement où les parties l'ont présenté, rien ne garantit que par rapport à l'ensemble de l'administration, il aura la même innocuité. L'administrateur, par la nature même de son office, a l'œil ouvert sur toutes les parties de l'administration; la juridiction contentieuse ne connaît que l'affaire qui lui est soumise, et c'est pour cela qu'elle ne doit pas se substituer à l'administrateur.

Si, au contraire, l'*acte administratif* blesse un *droit acquis*, alors le recours contentieux est, en général, admis pour faire cesser cette violation. Exemple : le décret qui accorde une concession est un acte d'administration pure et, par conséquent, inattaquable au contentieux; mais celui qui en prononcerait le retrait donnerait lieu au recours, si la révocation était faite en dehors des cas où elle est admise par la loi. — Autre exemple : l'autorisation d'établir un atelier insalubre est, par sa nature, un acte d'administration pure, puisqu'il se rattache à l'exercice du pouvoir de police en matière de salubrité. Cependant, comme le refus est une atteinte grave à la liberté de l'industrie, le législateur a exceptionnellement permis au demandeur de faire opposition contre le refus (art. 7 du décret du 15 octobre 1810). La loi permet aussi à l'administration de prononcer la suppression de l'établissement lorsqu'il est dommageable pour la salubrité publique (art. 12 du même décret). Si la suppression était ordonnée pour d'autres causes, et par conséquent d'une façon arbitraire, le recours par la voie contentieuse serait admissible. — Troisième exemple : le décret qui concède une mine est un acte d'administration pure, mais la révocation de la concession ne peut être prononcée que dans certains cas prévus par la loi et, par exemple, pour défaut de paiement des dépenses contributives d'assèchement (loi du 27 avril 1838, art. 6). Si le retrait était prononcé en dehors des cas prévus par la loi, le concessionnaire pourrait agir par la voie contentieuse. — Quatrième exemple : quand le gouvernement accorde un secours à la veuve d'un fonctionnaire qui est mort avant d'avoir le temps de service requis pour avoir droit à pension, il fait une faveur qu'il aurait pu refuser. Lorsqu'il refuse, la veuve ne peut pas agir au contentieux. Si nous sup-

posons que le fonctionnaire soit mort ayant fait ses trente ans de service et que le ministre ou refuse la pension de retraite ou n'accorde à sa veuve qu'une pension inférieure au taux fixé par la loi, elle pourra réclamer contre la liquidation par la voie contentieuse.

Parmi les actes d'administration pure, les uns se distinguent facilement des matières contentieuses, et de ce nombre sont toutes les mesures qui constituent une concession, grâce ou faveur. D'autres peuvent être aisément confondus avec elles : par exemple, les mesures de police. Sauf les exceptions qui pourraient résulter de dispositions spéciales, il est de principe que les mesures de police prises par l'autorité compétente ne donnent pas lieu à recours contentieux, même à la réclamation, devant la juridiction contentieuse administrative, d'une indemnité pour le préjudice souffert par les parties. Est-ce à dire que les parties n'aient aucun moyen d'atteindre les agents qui se rendent coupables d'abus d'autorité et qui, par des vexations inutiles, leur causeraient des dommages ou porteraient atteinte à la liberté individuelle? Si les parties ne peuvent pas attaquer l'acte lui-même, il leur est permis de poursuivre devant les tribunaux ordinaires les agents pour les faits qui leur sont imputables, parce qu'ils ont dépassé leurs attributions.

Autre exemple tiré de la matière des *Règlements d'eau*. L'administration a reçu de la loi des 12-20 août 1790, chap. VI, le droit de prendre les mesures qu'elle jugerait utiles pour assurer le libre écoulement des eaux, et même pour les diriger vers un *but d'utilité générale*, d'après les principes d'irrigation. Que ces règlements soient généraux et applicables à tout le cours du fleuve, ou qu'ils soient spéciaux à quelques usines, ce sont des actes de pure administration, inattaquables au contentieux, à la seule condition qu'ils aient été pris dans un intérêt public ou au moins dans l'intérêt collectif de plusieurs usiniers. S'il avait tranché des contestations privées, par application de titres du droit commun, il y aurait *excès de pouvoir*[1].

Telles sont les distinctions principales que M. de Broglie refusait d'admettre dans un article publié par la *Revue française* en 1828 ; il y soutenait que « le contentieux administratif ne devrait compren-

[1] V. sur cette question un exposé analytique de la doctrine et de la jurisprudence dans les *Principes de compétence et de juridiction*, par M. Chauveau (t. Ier, n° 154, p. 44, et t. II, p. 82 et suiv.). M. Chauveau combat la jurisprudence en ce qui concerne les règlements d'eau spéciaux à un ou quelques usiniers.

dre que les réclamations élevées sur le mérite, la justice, l'opportunité d'une mesure prise par le gouvernement *discrétionnairement*, et dans la limite de ses pouvoirs; » en second lieu, qu'il faudrait attribuer aux tribunaux ordinaires « toute plainte qui se fonde sur les termes exprès d'une loi, d'un décret, d'une ordonnance, d'un arrêté. » Ce système consistait donc à ouvrir un recours contre les actes discrétionnaires ou de pure administration, c'est-à-dire précisément contre ceux qui ne sont pas attaquables par la voie contentieuse. Quant à la proposition de confondre le *contentieux administratif* avec le *contentieux judiciaire*, on pouvait et l'on pourrait encore invoquer l'exemple de plusieurs pays où les tribunaux de droit commun sont investis de la double compétence. Quels sont donc les motifs qui ont déterminé le législateur français à séparer ce que la plus grande partie des législations étrangères ont réuni.

1° Les questions administratives exigent des connaissances spéciales très diverses, et, pour assurer une bonne administration de la justice, il était presque indispensable de constituer des juges spéciaux; 2° quoique les juridictions contentieuses aient été établies pour garantir les droits individuels atteints par l'action administrative, il faut cependant que les débats soient jugés au point de vue de l'intérêt général et par des tribunaux pénétrés de cette pensée que, *dans le doute*, c'est l'intérêt général qui doit prédominer; il était à craindre que des tribunaux constamment occupés à régler les intérêts ou droits privés ne fussent trop disposés à leur sacrifier l'État, parce que c'est un plaideur impersonnel, puissant et riche; 3° les débats administratifs sont presque tous urgents, et la célérité de leur expédition est mieux assurée avec les tribunaux spéciaux; sinon, il faudrait faire statuer les tribunaux avec les formes brèves auxquelles ils ne sont pas habitués; 4° du mélange des deux juridictions il pourrait résulter que, dans les procès ordinaires, les tribunaux obéissent aux habitudes administratives; ainsi se pervertirait l'esprit des juges de droit commun; 5° on ne peut pas nier que la loi moderne n'ait obéi à la tradition de l'ancienne monarchie. Avant 1789, il y avait plusieurs juridictions spéciales qui étaient chargées du contentieux administratif. Les bureaux d'élections statuaient sur le contentieux en matière de taille; les intendants sur le contentieux en matière d'impôts nouveaux. La Cour des aides était le tribunal d'appel où ressortissaient les jugements des bureaux d'élections, et le conseil du roi connaissait des appels formés contre les décisions des intendants. — La

Table de marbre était compétente en matière forestière, et la Cour des monnaies sur les questions qui lui avaient valu son nom.

ERRATUM. Nous reproduisons ici un *erratum* qui se trouve aux *Appendices* du T. VII, p. 694. Nous avons à la page 412 du T. VII, en note, dit que la *députation permanente*, en Belgique, avait une compétence contentieuse en matière de contribution et de recrutement. Nous avons fait la même assertion au T. III, p. 376, n° 426. Mais cette compétence de la députation permanente a été supprimée et rendue aux tribunaux ordinaires par une loi du 30 juillet 1881 dont on trouvera le texte à la page 694 du T. VII et dans l'*Annuaire de la Société de législation comparée*, 1882, p. 427.

Contrat à la grosse aventure (*Enregistrement*). T. VI, p. 263.

Les contrats à la grosse aventure paient le droit proportionnel de 0 fr. 50 0/0 (0 fr. 67 1/2 avec les décimes), sans distinction entre le temps de paix et le temps de guerre. Le droit est payable d'après le capital exprimé dans l'acte.

Contrat de mariage (*Enregistrement*). T. VI, p. 384.

Le contrat de mariage est enregistré au droit fixe gradué toutes les fois qu'il ne contient que les clauses essentielles. On considère comme telles : 1° la déclaration du régime adopté par les époux; 2° la mention de l'apport fait par les époux; 3° la reconnaissance par le mari du paiement de la dot[1].

Les conséquences qui résultent de la loi, à raison du régime adopté par les époux, ne donnent pas lieu à la perception d'un droit proportionnel. Il en est autrement des libéralités qui sont faites dans le contrat soit par un tiers, soit par les époux. Ainsi la constitution dotale faite par la femme avec des deniers lui appartenant est une clause dépendante du contrat de mariage; mais la constitution par un donateur donne ouverture au droit proportionnel. De même la clause de préciput, dans le cas où il peut être réclamé par la femme renonçante (art. 1515 C. civ.), est un avantage conventionnel qui n'est pas considéré comme une clause dépendante. C'est une donation éventuelle pour laquelle il y a lieu d'exiger : 1° au jour du contrat, le droit fixe; 2° au décès, le droit de mutation[2].

[1] La loi du 28 février 1872, article 1, n° 4, n'a fait que changer le tarif en substituant le droit gradué dans le cas où il n'y avait lieu qu'au droit fixe de 5 fr. d'après la loi antérieure.

[2] Le droit gradué n'est pas dû sur les biens appartenant personnellement aux futurs époux, mais *dont l'existence ne résulterait d'aucune mention de ces contrats*. —

La différence entre la clause naturelle et la clause accidentelle, au point de vue qui nous occupe, apparaît d'une façon remarquable dans le cas d'*apport avec estimation* sous le régime dotal. D'après l'article 1551 Code civil, l'apport d'objets mobiliers *avec estimation* transfère la propriété au mari, à moins que les parties ne déclarent que cette estimation n'emportera pas vente. La transmission est, en ce cas, l'œuvre de la loi et aucun droit proportionnel n'est exigible. Quant aux immeubles, l'article 1552 établit une règle inverse. L'estimation ne transfère la propriété au mari que si elle est accompagnée d'une déclaration formelle qu'elle vaudra vente. Ici la transmission n'est pas l'œuvre de la loi, mais l'effet d'une convention expresse. Aussi exigera-t-on le droit de 5 fr. 50 0/0 (6 fr. 87 1/2 avec les décimes).

Contrat social (*Introduction*). T. I, p. 142.

La société est-elle l'effet d'un contrat social? Le contrat implique l'unanimité des intéressés; sans unanimité, une partie de la population serait demeurée à l'état de nature. On n'aurait pas pu lui imposer les lois et règlements de la société. L'histoire n'a gardé aucun souvenir d'une convention de cette espèce et cependant un événement de cette importance aurait mérité une mention. Mais n'y a-t-il pas une convention tacite résultant de ce que les opposants n'émigrent pas? Ne peut-on pas tirer une approbation implicite de cette persistance à rester sur le territoire et à faire partie de la société, bien qu'on n'y ait pas adhéré expressément? L'émigration ne serait pas suffisante, car les obligations envers la patrie suivent les voyageurs à l'étranger. On n'admet les fractions de peuple ou nation à se constituer indépendantes que si elles ont la force de conquérir leur liberté. Jusque-là elles sont traitées comme rebelles et peuvent être maintenues dans l'État. S'il suffisait de ne plus vouloir faire partie d'une société pour s'en séparer, la guerre de la sécession aux États-Unis aurait été illégitime; car elle fut entreprise pour maintenir dans l'Union des États qui avaient manifesté bien haut l'intention de se séparer, puisqu'ils avaient pris les armes pour soutenir leur prétention.

L'état social est tellement conforme à la nature, si nécessaire même qu'il s'est établi pour plusieurs causes et le bienfait est si

Jugement du tribunal de la Seine du 9 janvier 1875 et instruction, n° 2519. Si l'existence des propres de l'époux résultait du contrat de mariage il y aurait lieu à droit gradué. Le droit serait exigible si l'existence du propre résultait *implicitement* du contrat.

grand que les fondateurs sont toujours considérés comme des bienfaiteurs, même quand ils ont usé de contrainte ou de ruse.

Corps constitués. T. II, p. 145.

La diffamation envers les corps constitués étant punie plus sévèrement que la diffamation envers les particuliers, il y a lieu de définir les corps constitués. On entend par là « les autorités collectives qui exercent une partie de la puissance publique. »

Corps municipal. T. IV, p. 2.

Le corps municipal se compose : 1° du maire et des adjoints; 2° du conseil municipal. Le maire est chargé de l'action administrative. S'il est empêché, les adjoints le remplacent. Mais le maire et les adjoints ne forment pas un corps agissant collectivement, comme le bourgmestre et les échevins dans d'autres pays. A l'administration municipale comme à l'administration départementale, notre législateur applique la règle qu' « *agir est le fait d'un seul.* » Le conseil municipal délibère et éclaire de ses avis la marche de l'action administrative.

Le corps municipal est aujourd'hui régi, tant pour sa composition que pour ses attributions, par la loi du 5 avril 1884.

Costume. T. II, p. 66.

Des règlements de police ont interdit aux femmes de porter des costumes. — Les recherches en cas de poursuites criminelles pourraient être égarées par la confusion. L'interdiction n'est pas réciproque, le déguisement étant plus difficile aux hommes qu'aux femmes.

Cour des comptes. T. VII, p. 489.

La suppression des anciennes Chambres des comptes, prononcée par la loi des 6-7 septembre 1790, décrétée de nouveau le 4 juillet 1791, ne fut consommée que par la loi des 17-29 septembre 1791, qui organisa le *bureau de comptabilité générale.*

Le bureau n'avait aucun pouvoir de décision propre; il examinait les comptes et présentait ses propositions à l'Assemblée nationale, qui était chargée de l'apurement définitif. Du reste, au milieu des préoccupations politiques de l'Assemblée, les propositions du bureau étaient presque toujours adoptées. En cas de contestation sur un article, l'*agent du Trésor public* poursuivait devant les tribunaux de district la solution du procès.

La loi des 17-29 septembre 1791 ne fut pas mise à exécution avant d'être modifiée. Une loi du 12 février 1792 étendit les pouvoirs du bureau de comptabilité.

D'après cette loi, les commissaires du bureau de comptabilité étaient nommés par l'Assemblée; leur division en sections était décidée par un scrutin individuel entre les membres du bureau. Indépendamment des réunions des sections, les commissaires se réunissaient en comité général chaque semaine, ou même plus souvent si l'Assemblée nationale l'exigeait. La Chambre pouvait charger le bureau de lui présenter un plan général de comptabilité ou un plan sur quelque partie de ce service; en ce cas, la délibération était faite en comité général. Le comité général avait aussi pour mission de maintenir l'unité de principes entre les sections (art. 22 de la loi du 12 février 1792)[1].

Le bureau ne fut pas cependant érigé en cour des comptes; comme sous la loi de 1791, sa mission continua d'être préparatoire et consultative, l'apurement définitif appartenant toujours à l'Assemblée nationale. Mais la disposition sévère de l'article 23 prouve que, dans la pensée des législateurs, l'Assemblée ne devait que rarement réformer le travail des commissaires. « Dans le cas, portait cet article, où l'Assemblée nationale décréterait une cause de responsabilité qui n'aurait pas été dénoncée par les commissaires de la comptabilité, les trois commissaires formant la section qui aurait vérifié le compte *seront, de plein droit, déchus de leurs places* » (tit. 1er, art. 23).

Une loi du 28 pluviôse an III, sans augmenter le nombre des commissaires, porta celui des sections à sept, à raison de deux commissaires par section. Le quinzième commissaire était chargé de la direction du bureau central; il était renouvelé tous les ans. La même loi instituait un *agent de comptabilité* faisant fonctions de ministère public et chargé spécialement de poursuivre les comptables en retard de présenter leurs comptes.

La nomination des commissaires, en cas de vacance, était faite par l'Assemblée, sur la proposition du comité des finances. L'agent de la comptabilité était placé sous l'autorité des commissaires du bureau; tous les trois mois, il avait à leur remettre un état des poursuites contre les comptables. Si le bureau jugeait que les poursuites avaient été trop mollement conduites, il donnait ordre à l'agent de les pousser ou d'en commencer de nouvelles.

La loi du 18 frimaire an IV substitua au bureau de comptabilité cinq commissaires élus par le Corps législatif, conformément à l'ar-

[1] Les sections étaient au nombre de cinq.

ticle 321 de la Constitution du 5 fructidor an III. Les nouveaux commissaires reçurent une compétence plus étendue que celle de l'ancien bureau; ils prononcèrent définitivement sur les comptes. « Les arrêtés de comptes, disait l'article 4 de la loi du 18 frimaire an IV, les décisions des commissaires et leurs certificats signés de trois certificateurs, *seront exécutoires*. Ils opéreront, sous la responsabilité des commissaires, la décharge définitive des comptables, la mainlevée de séquestre ou d'opposition, et leur serviront de titres pour le remboursement de leurs avances et le paiement des intérêts ou pensions qui peuvent leur être dus par la République. » L'agent de la comptabilité étant supprimé, les poursuites étaient exercées par les commissaires établis près les administrations départementales. Tous les trois mois le bureau adressait au Corps législatif un état des comptes arrêtés, et cet état était imprimé à la suite du *Bulletin des lois*.

La loi du 7 vendémiaire an V mit la comptabilité sous la surveillance du Corps législatif. Mais les commissaires n'en conservèrent pas moins leurs attributions, et ce régime fut maintenu sous le Consulat et sous l'Empire, jusqu'à la loi du 19 septembre 1807 qui créa la *Cour des comptes*.

Le défaut des lois de 1791 et de 1792 venait de ce qu'elles n'avaient pas donné le caractère exécutoire aux arrêtés de comptes préparés par le bureau de comptabilité. La loi du 18 frimaire an IV avait fait disparaître ce vice, mais le personnel qu'elle avait chargé d'apurer les comptes était insuffisant. En combinant ces législations, en prenant à l'une la force exécutoire des décisions, à l'autre le nombre des commissaires et l'agent de la comptabilité, en donnant aux premiers le nom de conseillers et au second celui de procureur général, pour les environner du prestige des anciens titres, on aboutit à l'institution de la Cour des comptes[1].

Napoléon voulait que l'administration conservât une indépendance complète à l'égard de l'autorité judiciaire; c'était d'ailleurs un principe du nouveau droit public et, à plusieurs reprises, il

[1] Thiers, *Histoire du Consulat et de l'Empire*, t. VIII, p. 111. « Il restait à créer une juridiction élevée, une magistrature apurant tous les comptes, déchargeant valablement les comptables, dégageant leurs personnes et leurs biens hypothéqués à l'État, affirmant après un examen fait en dehors des bureaux des finances l'exactitude des comptes présentés, et donnant à leur règlement annuel la forme et la solennité d'un arrêt de la Cour suprême. Il fallait enfin créer une Cour des comptes. Napoléon y avait souvent pensé, et il réalisa au retour de Tilsitt cette grande pensée. »

avait été consacré depuis 1789, sous le nom de *séparation des pouvoirs*. L'article 75 de la constitution consulaire avait poussé cette règle jusqu'à exiger l'autorisation du Conseil d'État pour toute poursuite criminelle ou civile dirigée contre les fonctionnaires pour faits relatifs à l'exercice de leurs fonctions. Quoique la Cour des comptes fût une juridiction de l'ordre administratif, l'inamovibilité de ses membres aurait pu entraver la marche de l'administration si l'on n'avait pris des précautions à cet égard. C'est pour cela que les *ordonnateurs* furent soustraits à cette juridiction dont les attributions ne s'étendirent que sur les *comptables*. La loi de 1807 est encore aujourd'hui la loi fondamentale de cette institution, et les comptables de deniers (ou de matières) sont toujours les seules personnes qui relèvent de la Cour des comptes. Cette règle sera facile à comprendre par l'exemple suivant : Un payeur refuse d'acquitter un mandat en se fondant sur ce que l'ordonnateur a dépassé ses crédits. Le ministre insiste et envoie au payeur une réquisition par écrit d'acquitter le mandat. Le comptable de deniers doit obéir; la réquisition couvrira sa responsabilité et la Cour des comptes sera obligée de tenir la dépense pour régulièrement faite. Quelle sera donc la garantie du Trésor?

L'ordonnateur est responsable devant son supérieur, et, s'il est ministre, devant le pouvoir législatif. Lorsqu'il rendra son *compte d'administration*, la Chambre lui accordera ou refusera un bill d'indemnité, suivant que les circonstances expliqueront ou non cet ordonnancement irrégulier[1].

D'après la loi organique de 1807, la compétence de la Cour des comptes ne s'appliquait qu'aux comptables de deniers et laissait en dehors les *comptables de matières*. Pendant près de quarante années, d'incessantes réclamations ont signalé cette lacune, qui mettait à la disposition de l'administration des valeurs considérables sans que leur emploi fût soumis au contrôle judiciaire. Les arsenaux de la guerre et de la marine étaient cependant autrement importants que la caisse d'un receveur général, et ils pouvaient fournir à la malversation des occasions plus faciles. L'article 14 de la loi du 6 juin 1843 posa le principe des *comptes de matières*, et une ordonnance du 26 août 1844 détermina les formes et les conséquences de cette espèce de comptes; ces dispositions ne furent applicables qu'à partir du 1er janvier 1845.

[1] Décret du 31 mai 1862, art. 426, et loi du 16 septembre 1807, art. 18.

Entre les comptes de matières et les comptes de deniers, il existe une grande différence; ceux-ci aboutissent à des arrêts exécutoires qui déclarent le comptable en débet ou lui donnent décharge. S'il obtient son *quitus*, le cautionnement lui est remboursé et ses biens sont affranchis d'hypothèque ou de privilège. S'il est déclaré reliquataire, l'arrêt de la Cour des comptes est exécutoire sur ses biens et sur sa personne. Pour les comptes de matières, l'arrêt est simplement *déclaratif* (art. 10 de l'ordonn. du 26 août 1844).

« La Cour des comptes procédera dans les formes déterminées aux articles 359, 360, 361, 362, 363, 364, 365, 366 et 367 de notre ordonnance du 31 mai 1838, à la vérification des comptes individuels et *statuera sur lesdits comptes par voie de déclaration*.

« Une expédition de chaque déclaration sera adressée au ministre ordonnateur qui en donnera communication au comptable.

« Le ministre, sur le vu de cette déclaration et des observations du comptable, arrêtera définitivement le compte. »

Pourquoi l'examen de la Cour ne conduit-il qu'à un arrêt déclaratif pour les comptes de matières, tandis que pour les comptes de deniers il aboutit à un arrêt exécutoire? L'emploi des matières, et en particulier des matériaux de la guerre et de la marine, est trop intimement lié à l'action administrative pour qu'on donne à une juridiction inamovible le pouvoir de constituer les comptables en débet. La transformation ou la dépense des matériaux est quelquefois soudaine, et le comptable n'a pas le temps de se procurer une réquisition écrite ni même un ordonnancement régulier. Il pourrait d'ailleurs se faire que les matières eussent péri dans les magasins par force majeure, et c'est là une question administrative dont l'appréciation n'appartient pas à la Cour des comptes, qui juge seulement les entrées, les sorties et la différence entre ces deux faits.

Le contrôle extérieur de la Cour des comptes est-il donc illusoire et n'ajoute-t-il rien au contrôle extérieur du ministre? Il est utile à deux points de vue. Il pourrait se faire que l'irrégularité du compte matière fût passée inaperçue dans les bureaux du ministère. D'un autre côté, le simple examen, même sans pouvoir propre de décision, est une garantie efficace, parce que la crainte d'être vu suffit pour empêcher les mauvaises actions ou pour rendre difficile l'indulgence d'un ministre qui voudrait sauver un comptable infidèle.

Si les ordonnateurs ne sont pas soumis à la juridiction de la Cour

des comptes, leurs actes n'échappent cependant pas entièrement à son examen. — L'article 12 de l'ordonnance du 26 août 1844 contient une disposition importante : « La Cour consignera, dans son rapport annuel, les observations auxquelles aurait donné lieu l'exercice de son contrôle, tant sur les comptes individuels que sur les comptes généraux, ainsi que ses vues d'amélioration sur la comptabilité en matières. »

Cette disposition n'est que l'application aux comptes de matières de l'article 22 de la loi du 16 septembre 1807. Chaque année une commission, présidée par le premier président, discute les observations faites par les conseillers référendaires et arrête celles qui seront signalées dans le rapport annuel au Chef de l'État.

La Cour ayant à l'égard des comptables de deniers le pouvoir de procéder par voie d'injonction, le droit de faire des observations, consacré par les deux dispositions précitées, ne s'applique pas aux faits de gestion. Si la Cour, au lieu de juger le comptable et de le déclarer en débet, se bornait à présenter de simples observations, elle abdiquerait sa compétence. Puisqu'elle peut condamner, il ne conviendrait pas qu'elle se bornât à des remarques. Les observations qu'elle est invitée à présenter ne peuvent donc être relatives qu'à l'ordonnancement et aux irrégularités qu'elle viendrait à découvrir. Ce droit d'examen, analogue à celui des arrêts déclaratifs, n'empêche pas l'action administrative; comme il n'aboutit pas à un arrêt exécutoire, aucun obstacle réel n'en peut résulter. Son utilité est incontestable, parce que les observations d'un corps considérable ont une grande autorité, et que la crainte de les encourir est de nature à prévenir les abus. Cette censure (si on peut appeler ainsi un droit qui s'exerce avec une parfaite modération) ne réprime pas, mais elle prévient; elle ne signale en fait que peu d'irrégularités, mais elle fait surtout le bien en empêchant le mal.

La Cour des comptes juge le plus souvent en premier et dernier ressort, et quelquefois en appel. Les comptes des receveurs municipaux sont examinés par le conseil de préfecture, lorsque les revenus ordinaires de la ville sont au-dessous de 30,000 fr. L'appel est porté à la Cour des comptes. Au-dessus de 30,000 fr., les comptes sont rendus directement à la Cour, qui les juge en premier et dernier ressort comme ceux des comptables de l'État. Les communes qui ont 30,000 fr. de revenu, sont celles dont les recettes ordinaires ont, en moyenne, atteint ce chiffre dans les trois

dernières années. Les recettes extraordinaires ne sont pas comptées, quelle que soit leur importance, pour déterminer le revenu moyen de la commune.

Voici l'énumération des préposés qui relèvent directement de la Cour des comptes :

Les trésoriers-payeurs généraux et le receveur central du Trésor; — les receveurs de l'enregistrement, des domaines et les conservateurs des hypothèques; — les receveurs principaux des douanes ; — les receveurs principaux des contributions indirectes; — les directeurs des postes; — les receveurs des différents droits à Alger; — les directeurs des monnaies; — les économes des établissements d'instruction publique; le caissier-payeur central et les trésoriers à Alger; — les trésoriers des colonies; — le trésorier de la caisse des invalides de la marine, — le caissier de la caisse d'amortissement; — le caissier de la caisse des dépôts et consignations; — le caissier de l'imprimerie nationale; — le caissier de la Légion d'honneur; — les agents de la dette publique au ministère des finances; — les agents pour le service de la dette inscrite dans les départements (trésoriers-payeurs généraux).

Il faut ajouter à cette momenclature les maires, les simples particuliers qui, n'étant pas comptables, reçoivent cependant des deniers publics et les dépensent, catégorie nombreuse qu'on désigne sous le titre de *comptables occultes* [1].

[1] La question de savoir si un particulier est comptable occulte de deniers communaux est jugée par le conseil de préfecture et peut être portée en appel au Conseil d'État par la voie contentieuse; mais tout ce qui est relatif au compte lui-même, à la recette et à la régularité des dépenses est de la compétence de la Cour des comptes en appel. — Arr. Cons. d'Ét. du 20 mars 1874, *Duchemin*.

Nous ne pouvons mieux faire que de reproduire ici ce qu'a dit, sur ce point, M. Ducrocq dans une conférence qui a été imprimée :

« La jurisprudence offre des décisions pleines d'enseignements et qui vous crieraient bien haut, si je n'étais trop pressé par le temps pour vous les lire, que nul ne peut impunément ignorer ou méconnaître les lois protectrices de la comptabilité publique.

« Entre autres exemples, vous verriez ici un père de famille faisant aux noces de sa fille une quête pour les pauvres de la commune, là leur distribuant lui-même, au lieu de la verser dans la caisse du bureau de bienfaisance, obligé de rendre compte (Arrêté du conseil de préfecture de l'Indre du 9 mars 1866); — vous verriez ici un adjoint et un desservant recueillant des souscriptions pour achever la construction d'une église paroissiale, édifice communal au premier chef, et forcés de rendre compte, alors que le desservant a employé de son chef à des travaux d'embellissement un prétendu excédent qui, par suite de circonstances imprévues, s'est

On voit, par cette énumération, que ni les receveurs particuliers, ni les percepteurs, ne relèvent directement de la Cour des comptes; ils rendent leurs comptes à leurs supérieurs. Les percepteurs comptent au receveur particulier et celui-ci au trésorier-payeur général. Cependant dans les petites communes où le percepteur est, en même temps, receveur municipal, il doit, à ce dernier titre, présenter un compte de gestion au conseil de préfecture qui le juge en premier ressort, sauf appel à la Cour des comptes.

Le compte du trésorier-payeur général comprend celui des receveurs particuliers et des percepteurs, et nous avons vu que la loi le déclare responsables des agents qui lui sont subordonnés médiatement ou immédiatement. La responsabilité est-elle encourue, non-seulement en cas de fraude ou de négligence, mais aussi en cas de force majeure? Le ministre des finances peut libérer le trésorier-payeur général, lorsqu'il résulte des circonstances que la perte a été produite par une force majeure inévitable. Cette décharge est prononcée après avoir pris l'avis du Conseil d'État (section des finances). Il n'appartient pas à la Cour des comptes de juger si le receveur doit ou non être déchargé de la responsabilité. Lorsqu'il

trouvé nécessaire aux travaux de construction et dont le déficit donne lieu à la charge de la commune, à de nouvelles impositions (Arr. du Cons. d'Ét. du 12 août 1848, *Antony et Dumas contre la commune d'Arveyres*); — vous verriez ailleurs un desservant déclaré comptable de deniers communaux à raison de souscriptions par lui recueillies pour la reconstruction de l'église paroissiale de la commune, nonobstant l'intervention des souscripteurs soutenant devant le Conseil d'État qu'en souscrivant à la souscription ouverte par le succursaliste, ils ont entendu le laisser libre de disposer, à son gré, des fonds qu'ils lui remettaient, sans qu'il eût à en rendre compte (Arr. du Cons. d'Ét. du 15 avril 1857, *Chervaux et Clermont-Tonnerre contre la commune de Vireaux*).

« Veuillez remarquer, Messieurs, qu'au cas de gestion occulte, le comptable de fait ne s'expose pas seulement à l'obligation, souvent bien difficile en pareils cas, de rendre compte; il encourt aussi des poursuites pour immixtion dans l'exercice des fonctions publiques, aux termes de l'article 258 du Code pénal, et l'hypothèque légale sur ses biens, aux termes de l'article 2121 du Code civ. et de la loi du 5 septembre 1807.

« Cette règle vous paraît-elle sévère? Songez, Messieurs, que si, dans les espèces citées, la fidélité de ces comptables de fait ne paraît pas avoir été incriminée, parfois aussi le vol et la fraude pourraient se glisser sous le manteau des intentions les plus respectables! Songez aussi que la loi est protectrice de l'intérêt général sans être draconienne, car elle permet au juge, « à défaut de justifications suffisantes et « lorsque aucune infidélité ne sera relevée à la charge du comptable de fait, de sup- « pléer, par des considérations d'équité, à l'insuffisance des justifications produi- « tes. »

s'agit de préposés à la recette, elle n'a qu'à examiner si le comptable a fait rentrer le montant des rôles dans les délais voulus; quant à la responsabilité, c'est une question administrative et d'appréciation sur laquelle le ministre des finances a seul le droit de statuer.

La Cour des comptes est associée au contrôle législatif pour les *déclarations de conformité*. Pour bien comprendre cette importante attribution, nous exposerons préalablement quelques notions auxiliaires sans lesquelles la matière serait obscure[1].

Les recettes et les dépenses d'un exercice se comptent du 1er janvier au 31 décembre. Après le 31 décembre on dit que *l'exercice est expiré*. Toutes les dépenses ou rentrées ne sont cependant pas toujours faites dans ce délai, et le législateur a pensé qu'il n'était pas possible d'exiger que les faits financiers fussent, sans exception, consommés exactement dans cette période. Jusqu'au 31 juillet, après l'expiration de l'exercice, les dépenses peuvent encore être liquidées et ordonnancées; ce mois étant révolu, aucune ordonnance nouvelle n'est délivrée, mais les paiements peuvent encore être effectués, en vertu des mandats antérieurement délivrés, jusqu'au 31 août, l'exercice est *clos*, et les ordonnances de paiement qui auraient été délivrées sont *annulées*. Les crédits ou portions de crédits qui n'ont pas été employés au 31 août par des paiements effectifs, sont reportés aux exercices suivants, et le ministre délivre aux créanciers de l'État des ordonnances qui sont imputées « sur un chapitre spécial, ouvert pour ordre et pour mémoire, au budget spécial de chaque ministère, sans allocation spéciale. Le montant des paiements effectués, pour des exercices clos, est porté au crédit de ce chapitre et compris parmi les crédits législatifs lors du règlement de l'exercice[2]. » Le réordonnancement peut être fait jusqu'à ce que la créance soit périmée par l'expiration du délai de cinq ans, conformément à l'article 9 de la loi du 29 janvier 1831. Après l'expiration des cinq années, on dit que l'exercice est *périmé*.

Les comptes d'administration que les ministres sont tenus de présenter, comprennent tous les faits qui se sont passés depuis l'ouverture de l'exercice jusqu'à sa clôture. Ils se composent : 1° d'un tableau général présentant, par chapitre législatif, les résultats de

[1] *Lois administratives*, p. 1041 à 1100.

[2] Art. 90-104 de l'ordonnance du 31 mai 1862, art. 161 à 191. V. décret de prorogation du 10 octobre 1871.

la situation de l'exercice expiré; 2° de développements destinés à expliquer, avec les détails propres à chaque nature de service, les dépenses constatées, les paiements effectués et les créances restant à solder à la clôture de l'exercice; 3° d'un état comparatif par chapitre des dépenses de l'exercice expiré avec celles du budget de l'exercice précédent, expliquant les causes des différences qui ressortent de cette comparaison; 4° de la situation provisoire de l'exercice courant arrêté au 31 décembre de la première année; 5° du compte d'apurement pour les exercices clos, législativement arrêtés; 6° des comptes en matières à publier pour les divers services; 7° de quelques documents spéciaux à chaque ministère, et dont l'énumération est faite dans les articles 437 et suivants de l'ordonnance du 31 mai 1862.

Indépendamment des comptes de chaque département ministériel, le ministre des finances dresse le *compte général de l'administration des finances*. Ce compte général comprend toutes les opérations de recette et de dépense au commencement et à la fin de l'année; il est appuyé des cinq comptes de développements suivants : 1° le *compte de contributions publiques* qui fait connaître par année, par exercice, par branches de revenus et par nature de perception : les droits constatés à la charge des redevables de l'État; les recouvrements déjà faits et les recouvrements à faire; 2° le *compte des dépenses publiques* qui récapitule les résultats développés dans les comptes des ministres et fait connaître les droits constatés au profit des créanciers, les paiements déjà faits et ceux qui restent à faire; 3° le *compte de trésorerie* qui présente : les mouvements de fonds opérés entre les comptables des finances; l'émission et le retrait des engagements à terme du Trésor, et enfin l'excédent de recouvrements ou de paiements provenant des revenus et des dépenses pnbliques; 4° le *compte des budgets* qui se compose de la situation définitive de l'exercice expiré et de la situation provisoire de l'exercice courant; 5° le *compte des divers services publics* qui se rattachent directement ou indirectement à l'exécution de la loi de finances. Le compte spécial de la dette inscrite et des cautionnements est présenté distinctement en capital et intérêts.

Les comptes des ministres et le compte général des finances se composent des mêmes éléments que ceux des comptables et de la relation des premiers avec les seconds pourrait résulter un précieux contrôle. La loi prescrit une double comparaison : 1° avec la comp-

tabilité administrative ; 2° avec les décisions de la Cour des comptes.

Une commission composée de neuf membres, nommés annuellement par le Chef de l'État, compare les comptes des ministres avec les écritures de la *comptabilité générale*. Le procès-verbal où sont constatés les résultats de cette comparaison est remis au ministre des finances, qui en donne communication aux Chambres. On met sous les yeux de la commission un tableau présentant, pour l'exercice clos dont le règlement définitif est proposé aux Chambres, la comparaison des comptes publiés par les ministres avec les résultats des jugements prononcés par la Cour des comptes. La commission vérifie ce tableau, qui est communiqué aux Chambres avec son rapport[1].

La comparaison entre les comptes ministériels et les arrêts de la Cour des comptes est confiée à la Cour.

Art. 385 de l'ordonnance du 31 mai 1838 : « La Cour des comptes consacre et certifie, d'après le relevé des comptes individuels et les pièces justificatives que doivent lui produire les comptables, l'exactitude des comptes généraux publiés par le ministre des finances et par chaque ordonnateur. »

Art. 388. « La Cour des comptes constate, par des *déclarations de conformité*, la concordance des résultats de ses arrêts sur les comptes individuels des comptables avec ceux de chaque résumé général, et confirme aussi l'accord de ces mêmes arrêts avec les opérations correspondantes qui sont comprises dans le compte général de l'administration des finances[2]. »

La Cour doit rendre sa *déclaration générale de conformité*, sur les comptes de l'exercice clos, le 1er septembre de l'année qui suit la clôture, et sa déclaration générale sur les comptes de l'année avant la fin de l'année suivante. Les *déclarations générales* sont prononcées en audience solennelle par le premier président, imprimées et distribuées au Corps législatif. — Avant la déclaration générale, chacune des Chambres de la Cour rend une *déclaration partielle de conformité*, telle qu'elle résulte des arrêts qu'elle a rendus.

Telles sont les attributions principales de la Cour des comptes. Nous ne pouvons pas mieux les résumer qu'en reproduisant un passage du discours que prononça M. le premier président Barthe lorsque

[1] Art. 164 et 165 de l'ordonnance du 31 mai 1838, 194 et 195 du décret du 31 mai 1862.

[2] Art. 436 à 446 du décret du 31 mai 1862.

la Cour fut, en 1842, installée à l'hôtel du quai d'Orsay : « Dans l'administration des États, disait-il, il existe des principes qui répondent à des nécessités permanentes. Ce n'est pas d'aujourd'hui qu'on proclame que, s'il est bon, utile que l'administration se surveille elle-même, ce contrôle ne peut exister seul; il faut un contrôle extérieur, désintéressé, indépendant; c'est celui qu'exerçaient les anciennes Chambres des comptes, c'est celui qui vous appartient. La loi de notre institution, en nous donnant juridiction sur les comptables, devait nous refuser tout pouvoir sur les ordonnateurs. Nous avons soin de nous renfermer dans ces limites hors desquelles tout ne serait que confusion. Nous sommes pénétrés, autant que qui ce soit, de cette vérité, qu'il n'y aurait plus d'administration le jour où un tribunal pourrait traduire l'administration à sa barre dans la personne ou les arrêtés de ses agents. Mais si c'est au comptable seul, détenteur de deniers publics, que nous pouvons, par voie de juridiction, demander l'exécution rigoureuse des lois et règlements, l'administration est responsable devant le prince et devant les Chambres, et il nous appartient d'éclairer le prince et les Chambres sur les abus qui proviendraient des ordonnateurs et non des comptables[1]. » La dernière phrase faisait allusion au rapport annuel : « Tous les ans, le résultat général des travaux de la Cour des comptes et les vues de réforme et d'améliorations dans les différentes parties de la comptabilité seront portées à la connaissance du Président de la République[2]. »

Composition de la Cour des comptes[3]. — La Cour des comptes est composée d'un premier président, de trois présidents de chambre, des dix-huit conseillers-maîtres, de conseillers référendaires, divisés en deux classes, dont la première est de vingt-six et la seconde de soixante, en tout quatre-vingt-six. Un décret a créé des auditeurs, dont le nombre est de vingt[4]. Le premier président dis-

[1] *Moniteur* du 19 avril 1842.

[2] Art. 346 du décret du 31 mai 1862.

[3] Le Gouvernement provisoire avait, par décret du 2 mai 1848, réduit le nombre des conseillers maîtres de 18 à 12, celui des référendaires de première classe de 18 à 15, et ceux de deuxième classe de 62 à 55. Un décret du 15 janvier 1852 a abrogé purement et simplement le décret du 2 mai 1848. En même temps, il a institué une chambre temporaire, à l'effet de vider l'arriéré que les suppressions de personnel faites en 1848 avaient laissé accumuler pour l'examen des comptes des établissements communaux. Un décret du 12 décembre 1860 a porté le nombre des référendaires à 84 et un décret du 17 juillet 1880 l'a élevé à 86.

[4] Décret du 23 octobre 1856. Les auditeurs sont adjoints aux conseillers référen-

tribue les conseillers-maîtres entre les trois Chambres de la Cour[1]. Quant aux référendaires, ils ne sont attachés à aucune Chambre et ils rapportent auprès de toutes les trois les affaires qui leur sont distribuées par le premier président. La voix délibérative appartient exclusivement aux conseillers maîtres, et les référendaires ne l'ont même pas dans les affaires dont le rapport leur est confié. Chose digne de remarque! dans l'ancienne Chambre des comptes les auditeurs ou clercs du roi avaient voix délibérative sur les objets de leurs rapports, et, malgré ce précédent, la loi nouvelle a refusé la voix délibérative au membre qui connaît le mieux l'affaire. Comme les conseillers référendaires ne sont attachés à aucune Chambre on a craint que, sur les questions où la Chambre est presque partagée, leur voix délibérative ne donnât à la jurisprudence trop de mobilité.

La Cour est divisée en trois Chambres, dont chacune est composée de six conseillers-maîtres et du président. D'après la distribution des matières qui a été faite par les décrets réglementaires, la première chambre jugeait les comptes relatifs aux recettes publiques, la seconde ceux relatifs aux dépenses, et la troisième les comptes des communes et établissements publics. Cette division n'est pas suivie dans la pratique, et chacune des chambres connaît des trois espèces d'affaires, sans distinction.

Procédure. — Le référendaire chargé du rapport examine d'abord si la ligne du compte est exacte, et secondement si les paiements ont été valablement faits, c'est-à-dire s'ils ont été faits à des parties ayant le droit de recevoir et d'un autre côté, si le comptable qui a payé est resté dans les limites du crédit affecté à cette dépense.

Le rapport est ensuite remis à un conseiller-maître, qui en vérifie au moins une partie prise au hasard, et qui ensuite expose à la Chambre les questions qui résultent du rapport.

Les premier président, présidents et conseillers-maîtres ou référendaires sont inamovibles; mais il existe auprès de la Cour des comptes deux fonctionnaires révocables, un procureur général et un greffier. Le procureur général n'a, relativement à la police de la

daires pour la préparation des rapports. D'après le décret du 12 décembre 1860, les auditeurs, après quatre ans d'exercice, peuvent, au nombre de dix au plus, être chargés de présenter des rapports directement aux chambres de la Cour.

[1] La Cour est divisée en trois chambres, entre lesquelles les affaires sont réparties suivant la lettre alphabétique des noms des départements; cet usage n'est pas en harmonie avec les lois et règlements qui prescrivent une distribution fondée sur la nature des affaires. Mais il a été adopté comme plus commode.

Cour et à la surveillance du service, que le droit d'adresser des réquisitions au premier président, à qui appartient l'action et la décision. Il fait dresser un état de tous ceux qui doivent présenter leurs comptes à la Cour, et lorsqu'un comptable n'a pas procuré le sien dans le délai fixé par les lois et règlements, il requiert contre lui l'application des mesures disciplinaires.

Le procureur général a la faculté de prendre communication de tous les comptes, quand il le juge nécessaire. Mais il y a certaines affaires qui *doivent être communiquées* au ministère public. Ce sont : 1° toutes les demandes en mainlevée, radiation ou translation d'hypothèques prises sur les biens des comptables, pour garantir la fidélité de leur gestion ; 2° les demandes en révision formées contre les arrêts de la Cour des comptes; 3° le procureur général doit être appelé et entendu toutes les fois qu'un référendaire élève contre un comptable une prévention de faux.

Enfin le procureur général doit adresser au ministre des finances les expéditions des arrêts de la Cour, et correspondre avec tous les ministres pour les renseignements dont ils pourraient avoir besoin relativement à l'exécution des arrêts, mainlevées, radiations ou restrictions de séquestres, saisies-oppositions ou inscriptions hypothécaires et remboursements d'avances. Un décret du 17 juillet 1880 a porté le nombre des conseillers référendaires de 84 à 86 dont 26 de première classe et 60 de deuxième. Cette augmentation a été faite pour modifier l'organisation du parquet. Un conseiller référendaire de première classe est chargé des fonctions d'avocat général, et un conseiller référendaire de deuxième classe des fonctions de substitut. Le procureur général est remplacé, en cas d'absence ou d'empêchement, par l'avocat général, et à défaut de celui-ci par son substitut.

Le greffier en chef assiste aux assemblées générales de la Cour et y tient la plume. Il veille à la garde et conservation des minutes et arrêts ; il fait enregistrer par ordre de numéros et de dates, tous les comptes déposés au greffe de la Cour. C'est lui qui signe tous les certificats, expéditions et extraits des actes émanés de la Cour [1].

La Cour des comptes, dont la juridiction s'étend sur tout le territoire de la France, comme celle du Conseil d'État et de la Cour de cassation est quelquefois juge d'appel et ordinairement juge unique en premier et en dernier ressort. Nous avons déjà dit que les

[1] Tit. V de la loi du 16 septembre 1807.

comptes des receveurs municipaux sont examinés en première instance par les conseils de préfecture, sauf appel à la Cour, lorsque les revenus de la commune, de l'hospice ou établissement de bienfaisance ne dépassent pas 30,000 fr.[1]. A part cette exception, les comptes sont directement présentés à la Cour des comptes, qui les juge souverainement. En cas d'erreur, le comptable lésé doit se pourvoir devant la Cour elle-même, en révision de son compte. La loi a tellement reconnu, en cette matière, la vérité de la maxime vulgaire : *erreur n'est pas compte*, qu'elle n'a fixé aucun délai pour former cette demande en rectification. Après s'être montrée sévère envers les comptables, pour empêcher toute malversation, elle a voulu éviter d'être injuste en créant des déchéances au profit du Trésor contre ceux qui servent l'État. Mais il faut pour que la révision soit admise que le comptable lui demande pour *erreur matérielle* (art. 541 C. pr. civ.) et non pour erreur d'appréciation, si la Cour avait, au moment où elle a rendu l'arrêt tous les éléments pour former son opinion (Cour des comptes, 3e chambre, arrêts des 24 novembre 1874 et 10 août 1877).

Une autre voie de recours est ouverte aux parties devant le Conseil d'État délibérant au contentieux; mais on n'en peut faire usage que pour *excès de pouvoir, incompétence, ou violation de la loi.* Le Conseil d'État joue donc, à l'égard de la Cour des comptes, le rôle que la Cour de cassation remplit à l'égard des cours d'appel et autres tribunaux statuant en dernier ressort. Comme la Cour de cassation, il doit rester étranger à la connaissance du fond, et, s'il casse, le compte revient à la Cour des comptes, où la seconde vérification est faite par une autre chambre que celle dont l'arrêt a été annulé[2].

Cours d'eau. T. V, p. 368.

Les cours d'eau se divisent en *rivières navigables ou flottables* et rivières qui ne sont *ni navigables ni flottables.* Une rivière est navigable quand elle est capable de porter bateaux, et flottable quand elle peut transporter des radeaux et trains de bois. Les rivières navigables sont, du reste, soumises aux mêmes règles que les ri-

[1] Pour juger si la commune ou l'hospice ont 30,000 fr. de revenus, on ne doit compter que les *revenus ordinaires.* On prend ensuite une moyenne des trois dernières années.

[2] L'article 90 de la constitution du 4 novembre 1848 attribuait au Tribunal des conflits les recours ponr incompétence et excès de pouvoir contre les arrêts de la Cour des comptes.

vières flottables. Il y a des rivières qui ne portent pas des trains de bois, mais qui sont seulement capables de charrier des bûches isolées; ces cours d'eau, qu'on appelle *flottables à bûches perdues*, sont, en général, soumis au même régime que les rivières non navigables ni flottables. Les rivières non navigables ni flottables sont appelées *petites rivières*, et on nomme *ruisseaux* des cours d'eau moins importants. Entre les petites rivières et les ruisseaux la loi n'a pas tracé une distinction précise, et l'on ne pourrait les distinguer que d'après les circonstances de fait spéciales à chaque affaire, ou, comme disait la loi romaine, *ex magnitudine fluminis et existimatione incolentium*. Quant aux cours d'eau navigables ou flottables, leur navigabilité est déclarée par décret après enquête *de commodo et incommodo*. (Voir la nomenclature contenue dans l'ord. du 10 juillet 1839.)

L'article 538 du Code civil a mis les rivières navigables et flottables parmi les dépendances du domaine public. Le mouvement des eaux n'est pas toujours régulier; il se porte tantôt vers un côté, tantôt vers l'autre, et d'ailleurs, le volume du fleuve étant susceptible d'accroissement, il se peut que des deux côtés les rives soient couvertes par les eaux. A quelle autorité appartient-il de déterminer la largeur et de fixer les limites qui séparent le domaine public fluvial de la propriété privée? Cette attribution est de la compétence du préfet, qui détermine la largeur du lit de la rivière. Une divergence persistante s'est, dans ses dernières années, élevée entre la Cour de cassation et le Conseil d'État sur la nature des arrêtés qui fixent les limites des cours d'eau. D'après la jurisprudence du Conseil d'État, les arrêtés sont déclaratifs, et le riverain dont la propriété aurait été comprise dans le lit du fleuve ne pourrait demander ni la possession ni une indemnité. L'arrêté pourrait seulement être attaqué pour excès de pouvoirs, et l'administration, si l'excès de pouvoir était reconnu, serait obligée de relâcher la parcelle indûment comprise dans la délimitation. D'un autre côté, le caractère déclaratif de l'arrêté ne serait pas inconciliable avec l'existence de droits acquis sur le cours d'eau antérieurement à l'ordonnance de Moulins de 1566. Une indemnité pourrait donc être réclamée de ce chef si l'arrêté emportait suppression ou diminution de ces droits[1].

La Cour de cassation, de son côté, a jugé que le propriétaire

[1] Cons. d'Ét., 6 août 1861, *Renel;* 23 mai 1661, *Cocquart;* 6 juillet 1865, *Ménard;* 3 mars 1866, *Jollain;* 13 décembre 1866, *Richet;* 13 décembre 1866, *Coicaud;* 9 janvier 1868, *Auchambault.* — Commission provisoire, 7 mai 1871, *Ozanneau.*

dont le fonds a été englobé dans la délimitation par l'arrêté du préfet ne pouvait pas sans doute obtenir des tribunaux d'être remis en possession, mais qu'il avait le droit de faire établir par les tribunaux son droit à une indemnité[1].

Les défenseurs de la jurisprudence du Conseil d'État faisaient valoir qu'elle protégeait la propriété privée mieux que celle de la Cour de cassation; que celle-ci en effet ne donnait pas le moyen de faire relâcher les parcelles indûment comprises dans la délimitation, tandis qu'on pouvait obtenir du Conseil d'État la mise en possession au moyen d'un pourvoi pour excès de pouvoirs. C'était une garantie sérieuse assurément; mais la jurisprudence du Conseil d'État avait pour effet de faire juger administrativement des questions de propriété et de les enlever aux tribunaux qui sont les juges naturels de ces litiges.

Le Tribunal des conflits a tranché la question en ajoutant les garanties que les deux jurisprudences accordaient aux propriétaires. Ceux-ci pourraient donc se pourvoir administrativement, devant l'autorité supérieure, pour faire réformer l'arrêt de délimitation, ou l'attaquer devant le Conseil d'État pour *excès de pouvoirs;* mais « il « appartient à l'autorité judiciaire, ajoute le Tribunal des conflits, « lorsqu'elle est saisie d'une demande en indemnité formée par un « particulier qui soutient que sa propriété a été englobée dans le « domaine public par une délimitation inexacte, de reconnaître le « droit de propriété invoqué devant elle, de vérifier si le terrain « litigieux a cessé, par le mouvement naturel des eaux, d'être sus- « ceptible de propriété privée, et de régler, s'il y a lieu, une indem- « nité de dépossession dans le cas où l'administration maintiendrait « une délimitation contraire à sa décision[2]. »

La compétence du préfet pour la délimitation du domaine fluvial est, à l'embouchure des fleuves, en contact avec celle du chef de l'État. Aux termes d'un décret du 21 février 1852, les limites de la mer sont fixées par décret du chef de l'État, rendu dans la forme des règlements d'administration publique sur le rapport du ministre

[1] Cour. cass., arr. des 23 mai 1849, *Combalot;* 20 mai 1862, *Parsachon;* 21 novembre 1865, *Hédouville;* 14 mai 1866, *Aurousseau.* — Lyon, 11 février 1848; Dijon, 15 novembre 1863; Bourges, 8 juillet 1863; Paris, 7 avril 1868. — Serrigny, *Organis. et comp.*, 2e édit., t. II, nos 746 et 758; Mazeau, *Bulletin des tribunaux* du 13 avril 1863.

[2] *Trib. des conflits*, arr. du 11 janvier 1873, *Paris-Labrosse*, et 1er mars 1873, *Gaillé.*

des travaux publics, lorsque cette délimitation a lieu à l'embouchure des fleuves et rivières, et sur le rapport du ministre de la marine lorsqu'elle a lieu sur un autre point du littoral. La compétence du chef de l'État s'étend aussi loin que la mer; mais, à l'embouchure des fleuves, il est difficile quelquefois de distinguer la mer du fleuve. La mer s'étendra-t-elle jusqu'au point ou la marée se fait sentir! Faut-il plutôt prendre pour limite celui où cesse la salure des eaux? Le mouvement de la marée agit très loin et dure encore lorsqu'il est évident que l'on est entré dans le fleuve. Quant à la salure des eaux elle n'a jamais servi qu'à fixer la limite de l'inscription maritime. Ce n'est donc ni par le mouvement de la marée ni par la salure des eaux que doit être fixée l'étendue de la mer; il faut s'attacher à la configuration extérieure du terrain pour distinguer les côtes maritimes des rives du fleuve.

Si les limites de la mer sont fixées d'une manière générale par le chef de l'État, il appartient aux préfets de prononcer par des *arrêtés* sur la domanialité de *portions* de territoire maritime (art. 2, dernier paragraphe, du décret du 21 février 1852). Le décret réserve les droits des tiers formellement en ce qui concerne la limitation de la mer par le président de la République. Cette réserve doit s'appliquer aussi à la déclaration faite par le préfet, car les mêmes motifs veulent que l'on étende au domaine maritime la jurisprudence qui a été adoptée pour le domaine fluvial.

Parmi les rivières navigables ou flottables, il y en a qui ne le sont que dans une partie de leur cours; aussi n'appartiennent-elles au domaine public que pour la portion capable de porter bateaux ou radeaux. Il ne suffirait du reste pas que la rivière fût navigable ou flottable sur un point où l'on pourrait amarrer un bateau unissant les deux rives; il faut qu'elles puissent servir de voie de communication, ce qui implique la navigabilité entre deux points assez éloignés, d'amont en aval.

L'administration peut, sur les cours d'eau navigables ou flottables, ordonner les mesures qu'il lui convient de prendre, même discrétionnairement, sans qu'il y ait ouverture à recours pour excès de pouvoir. Les intéressés ne pourraient pas se pourvoir au Conseil d'État, section du contentieux, alors même que leurs usines éprouveraient le plus grand préjudice. Elles n'auraient droit à indemnité que si leurs usines étaient d'une date antérieure à 1566 [1].

[1] Cons. d'Ét. du 23 janvier 1874, *Jamet*.

Quant aux cours d'eau non navigables ni flottables, il est incontestable que l'administration a sur eux un droit de police pour assurer le libre écoulement des eaux : car les lois des 22 décembre 1789 et 20 août 1790, qui sont encore en vigueur, chargeaient les administrations départementales de *veiller à la conservation des rivières et au libre écoulement des eaux*, sans distinguer entre les cours d'eau navigables ou flottables et ceux qui ne le sont pas. Mais c'est une question fort controversée que celle de savoir si les rivières non navigables ni flottables font partie du domaine public.

Faisons remarquer d'abord, quelle que soit la solution qu'on adopte sur ce point, que l'autorité administrative ne s'est pas arrogé le droit de fixer les limites d'une rivière non navigable ni flottable, par simple arrêté déclaratif, et que lorsqu'elle en veut ordonner l'élargissement, elle se soumet aux formes de l'expropriation pour cause d'utilité publique[1]. Enfin, le curage qui, pour les rivières navigables et flottables, est à la charge de l'État, est au contraire supporté par les propriétaires riverains, en ce qui touche les rivières non navigables ni flottables[2]. On voit par là que si ces cours d'eau, comme le soutiennent plusieurs jurisconsultes, faisaient partie du domaine public, cette opinion ne produirait pas toutes les conséquences qu'entraîne ce caractère.

[1] Cour de cassation, arrêt du 10 juin 1846 et ordonnance du Conseil d'État du 25 mars 1846. M. de Serrigny (*Questions et traités*, p. 494) soutient, au contraire, que l'autorité administrative peut ordonner, sans expropriation d'utilité publique, l'élargissement d'une rivière non navigable ni flottable.

[2] La loi du 16 septembre 1807 met à la charge de l'État le curage des rivières navigables et flottables. Celui des petites rivières est supporté par les propriétaires riverains, en vertu de la loi du 14 floréal an XI. S'il existe un ancien règlement ou des usages locaux, ils doivent être appliqués, et le préfet a le droit de faire des règlements ou de prescrire annuellement des mesures en se conformant à ces dispositions ou usages. (Décret du 13 avril 1861, tableau D, n° 6.) Mais s'il n'existe ni règlement ni usage, les règlements en cette matière ne peuvent être faits que par décret en Conseil d'État (règlement d'administration publique). Quant à la contribution des parties, la loi du 14 floréal an X dispose qu'elle doit être fixée proportionnellement à l'utilité que chacun des intéressés doit retirer des travaux. — Les taxes de curage sont recouvrées comme les contributions directes, et les réclamations sont portées au conseil de préférence et, en appel, au Conseil d'État. — Au lieu d'exécuter les travaux, sauf à en recouvrer le montant sur les contribuables, l'administration peut réunir les propriétaires en syndicats (décr. du 13 avril 1861, tableau D, n° 6). C'est une des matières pour lesquelles les intéressés peuvent être réunis même en *syndicat forcé*, par arrêté du préfet (loi du 21 juin 1865, sur les *associations syndicales*, art. 1 et 9). Ces associations qu'on appelle *autorisées* sont formées sur l'initiative soit de l'un des propriétaires soit du préfet, après enquête faite suivant les formes du décret du 17 novembre 1865.

La jurisprudence de la Cour de cassation et celle du Conseil d'État ont admis une doctrine mixte, d'après laquelle les cours d'eau non navigables sont des choses communes, qui ne peuvent pas être l'objet d'une *appropriation privée*. Ils n'appartiennent ni à l'État ni aux particuliers [1], et sont au nombre des choses dont, suivant l'art. 714 du Code civil, l'usage appartient à tous, à la charge d'observer les mesures de police qui le règlent. Les riverains, à la vérité, peuvent se servir des eaux à leur passage; mais l'art. 644 du Code civil ne leur donne qu'un *droit d'usage*, ce qui paraît exclure le droit de propriété. Les conséquences pratiques qui résultent de cette doctrine sont les suivantes : 1° les propriétaires n'ont pas droit à indemnité pour expropriation [2] du lit du fleuve non navigable; 2° en cas de suppression de la force motrice d'une usine, les propriétaires ne peuvent que réclamer une indemnité pour atteinte portée à leur *droit d'usage*, et non une expropriation d'utilité publique pour dépossession d'une propriété privée.

On voit par là que cette question a fait naître trois systèmes : le premier attribue la propriété des cours d'eau non navigables à l'État, sans que ces partisans indiquent si elle dépend du domaine public [3] ou du domaine privé. Le second en fait une chose commune n'appartenant à personne [4], et dont l'État peut s'emparer, lorsque le lit est à sec, sans que les riverains aient droit à indemnité; enfin, une troisième opinion en fait la propriété des riverains, soit quant au lit du fleuve, soit quant à la chute d'eau [5]. Sans vouloir placer ici une discussion complète de cette question, nous dirons les raisons qui nous déterminent à suivre la dernière de ces trois opinions.

Nous ne comprendrions pas, d'abord, pourquoi les rivières non navigables, qui ne peuvent servir de voie de communication, seraient rangées parmi les choses du domaine public dont la nature est d'être affectées, d'ordinaire, à l'usage du public. Elles ne ressemblent pas davantage aux biens du domaine de l'État, puisqu'elles ne peuvent être, comme ces derniers, louées et amodiées,

[1] Arrêts de la Cour de cassation, en date des 10 juin 1846, 17 juin 1850 et 6 mai 1861. — Cons. d'Ét., arr. des 17 décembre 1845 et 13 août 1851.

[2] L'arrêt du 10 juin 1846 fut rendu par la Cour de cassation, dans un cas où un propriétaire riverain demandait une indemnité pour une prairie que traversait la rivière d'Étreux, et prétendait que le sol du lit de la rivière non navigable ni flottable devait compter pour l'indemnité.

[3] M. Rives, *Propriété des cours d'eau non navigables ni flottables.*

[4] Cour de cassation et Conseil d'État (arrêts précités).

[5] Championnère, *De la propriété des eaux courantes.*

et que le seul droit susceptible de rapporter quelque revenu, le droit de pêche, appartient aux riverains. Si une rivière non navigable ni flottable est déclarée navigable ou flottable, la loi sur la pêche fluviable accorde aux riverains une indemnité pour la perte de leur droit de pêche. Ainsi tous les droits utiles appartiennent aux propriétaires riverains; n'est-ce pas la preuve que, dans la pensée de la loi, la propriété leur est attribuée? A quelles incohérences n'est-on pas condamné avec les autres systèmes? Si les rivières non navigables étaient des choses communes n'appartenant à personne, les îles devraient être la propriété du premier occupant, comme celles qui s'élèvent dans la mer; car ne serait-il pas contradictoire d'attribuer le dessus aux riverains, tandis que le dessous n'appartiendrait à personne ou appartiendrait à l'État[1]? Enfin la loi n'a établi, nulle part, la différence légale entre les rivières non navigables et les simples ruisseaux, et il faudrait, dans les deux premières doctrines, mettre au nombre des propriétés de l'État ou parmi les *res communes*, les plus petits filets d'eau qui coulent dans les propriétés privées. A la vérité, sur ce dernier point, la jurisprudence reconnaît que les simples ruisseaux sont des propriétés privées et qu'ils n'ont jamais grammaticalement été assimilés aux cours d'eau non navigables. Mais si, grammaticalement, la différence est incontestable, il est impossible de dire quels sont les caractères auxquels on distinguera légalement un *ruisseau* d'un *cours d'eau non navigable*. Les degrés qui séparent le ruisseau d'une rivière sont tellement nombreux et suivent une progression tellement insensible, que toute distinction précise à ce sujet est impossible (V. *Usines*).

Cours légal (*Économie politique*). T. I, Appendice IV, p. 410.

On distingue le *cours légal* du *cours forcé*. L'un et l'autre ont pour effet de rendre le billet de banque obligatoire, en ce sens que le créancier n'a pas le droit de refuser le paiement qui lui est offert en billets, et qu'en cas de refus le débiteur a le droit de faire des offres réelles en billets. Mais le cours légal ne s'entend que du billet convertible en espèces, tandis que le cours forcé se dit du billet qui n'est pas remboursable. Chez nous, le billet de banque n'a plus cours forcé, puisqu'il est remboursable en espèces à présentation; mais il a cours légal et peut servir à faire des offres réelles (loi du 3 août 1875 qui abroge seulement l'art. 2 de la loi du 12 août

[1] Art. 560 du Code civil.

1870). Le billet étant convertible en espèces est assimilé à la monnaie métallique. Cependant le créancier nous paraîtrait être fondé à dire : « Puisqu'il est si facile de se procurer des espèces, pourquoi le débiteur m'impose-t-il un déplacement et ne se rend-il pas lui-même au guichet de la Banque? » Le cours légal a été adopté *utilitatis causâ;* mais il est difficile de le justifier au point de vue des principes. Autant dire alors que le billet de banque a toujours cours obligatoire, et que cette obligation s'appelle cours forcé si le billet n'est pas convertible et cours légal s'il est convertible.

Crédits supplémentaires et extraordinaires. T. II, p. 463.

La loi de finances ne peut pas tout prévoir. Des dépenses qui ne sont pas prévues peuvent être jugées nécessaires en cours d'exercice après le vote de la loi. Il peut aussi être reconnu qu'une dépense avait été pourvue d'une manière insuffisante par le budget. Dans le premier cas, il y a lieu à *crédit extraordinaire*, et dans le second à *crédit supplémentaire*. Pendant les sessions, les crédits extraordinaires et supplémentaires ne peuvent être ouverts que par une loi. Dans l'intervalle qui sépare deux sessions, les crédits extraordinaires et supplémentaires peuvent être ouverts par décret en Conseil d'État. Pour les crédits supplémentaires, ils ne peuvent être accordés que s'il s'agit de dépenses dont la nomenclature est annexée à la loi de finances. Si la dépense ne fait pas partie de cette énumération, le crédit supplémentaire ne peut pas être ouvert pendant les intersessions. Quant aux crédits extraordinaires, ils peuvent être ouverts sous la responsabilité du Gouvernement en toutes matières; aucune nomenclature n'a pu être faite pour des dépenses qui sont imprévues. Les crédits ouverts par décret doivent être soumis à la ratification des Chambres aussitôt après leur réunion (loi du 16 septembre 1871, art. 31, 32, 33).

Culte (V. *Abus, Appel comme d'abus, Catholicisme, Protestantisme*).

Culte israélite. T. II, p. 244. — Ord. du 25 mai 1844 et décret du 29 août 1862.

La France, au point de vue du culte israélite, est divisée en circonscriptions appelées *consistoires départementaux;* il y a un consistoire par 2,000 habitants appartenant à ce culte. Les membres qui le composent sont : 1° le grand rabbin de la circonscription; 2° quatre membres laïques dont deux au moins sont choisis parmi les habitants du lieu où siège le consistoire départemental. Les membres laïques sont nommés par l'assemblée des *notables;* il en est de même du grand rabbin. Mais tandis que le grand rabbin est nommé

à vie, les membres laïques ne sont élus que pour huit ans et sortent par moitié tous les quatre ans. Le grand rabbin surveille les rabbins communaux et les ministres officiants de son ressort. Il a le droit d'officier dans toutes les synagogues de sa circonscription consistoriale. — A Paris réside le *consistoire central*, composé d'un grand rabbin et d'autant de membres laïques qu'il existe de circonscriptions consistoriales. En outre, l'assemblée des notables de chaque consistoire y députe un membre parmi ceux qui résident à Paris. Les membres laïques sont nommés pour huit ans et renouvelés par moitié tous les quatre ans.

Le grand rabbin du consistoire central est nommé par une assemblée composée : 1° des membres laïques du consistoire central; 2° de deux délégués par circonscription consistoriale nommés par l'assemblée des notables.

Les attributions du grand rabbin du consistoire central sont les suivantes : il a le droit de surveillance et d'admonition à l'égard de tous les ministres du culte israélite; il a le droit d'officier et de prêcher dans toutes les synagogues de France. Aucune décision ne peut être prise par le consistoire central, *concernant les objets religieux du culte*, sans l'approbation du grand rabbin. En cas de dissentiment entre le consistoire central et son grand rabbin, le grand rabbin du consistoire de Paris doit être consulté.

Le consistoire central a le droit de censure sur les grands rabbins consistoriaux et les rabbins communaux. En matière de suspension de révocation, le consistoire central ne peut, en ce qui concerne les grands rabbins consistoriaux, que prendre une délibération pour provoquer une décision du ministre des cultes. Quant aux rabbins communaux, le consistoire central peut les suspendre pour une année; il a aussi le droit de prononcer leur révocation, mais, en ce cas, la confirmation par le ministre des cultes est indispensable.

Cumul (*Fonctions et Traitements*).

Le cumul de certaines fonctions est interdit par des dispositions formelles et pour celles qui peuvent être cumulées, la loi a réglé les traitements. En ce qui concerne les fonctions, V. *Conseil d'État*, loi du 24 mai 1872, art. 7; *Députés*, loi du 30 novembre 1875, art. 8, 9, 12; *Sénat*, loi du 2 août 1875, art. 21; *Magistrats*, loi du 24 vendémiaire an III, qui déclare incompatibles les fonctions judiciaires et les fonctions administratives. Les fonctions de juge sont incompatibles avec celles d'avoué et d'huissier (loi du 27 mars 1791),

de notaire (décret du 1er brumaire an II). Sauf les interdictions de cumul formelles, les fonctions publiques peuvent être cumulées; mais les traitements ne peuvent pas être touchés intégralement, à moins que le total ne dépasse pas 3,000 fr. Au-dessus de cette somme, sur des traitements, le moindre est réduit de moitié; s'il y en a trois, le troisième est en outre réduit au quart. D'après l'article 28 de la loi du 8 juillet 1852, les savants, professeurs, gens de lettres et artistes peuvent remplir plusieurs fonctions et occuper plusieurs chaires rétribuées sur les fonds du Trésor; mais le total de leurs émoluments tant fixes qu'éventuels ne peut pas dépasser 20,000 fr. — La loi du 16 février 1872 ne permet pas aux fonctionnaires députés de cumuler leur indemnité avec leur traitement et les députés fonctionnaires n'ont droit qu'au plus élevé des émoluments. Au point de vue du cumul, un évêque est considéré comme un fonctionnaire et ne peut pas cumuler son traitement ecclésiastique avec l'indemnité. La jurisprudence du Conseil d'État dit que la même interdiction de cumul ne s'appliquait pas aux sénateurs.

Cumul (*Peines*). T. II, p. 465.

En cas de conviction de plusieurs crimes ou délits, les peines ne se cumulent ni en matière de presse ni d'après le droit commun (art. 365 du Code d'instr. crim.). On applique seulement la peine la plus élevée. Avant la loi du 29 juillet 1881, la Cour de cassation décidait que le non cumul n'était applicable qu'aux crimes ou délits prévus par le Code pénal et ne devait pas être étendu aux faits punis en vertu de lois spéciales. C. cass., Ch. cr., arr. du 18 février 1858.

D

Débet (Enregistrement en). T. VI, p. 420.

L'enregistrement en débet a lieu toutes les fois que, par une disposition spéciale, le poursuivant est dispensé de faire l'avance des droits, sauf recouvrement ultérieur contre ceux qui, en définitive, doivent supporter l'impôt. Ainsi les actes et procès-verbaux des juges de paix en matière de police; les actes et procès-verbaux des procureurs de la République; les actes et procès-verbaux de commissaires de police; les actes et jugements qui interviennent sur les procès-verbaux, généralement tous actes en matière de police

ordinaire, sont enregistrés en débet, et les droits sont ensuite recouvrés contre les parties condamnées (art. 70 de la loi du 22 frimaire an VII et loi du 25 mars 1817, art. 74). Les procès-verbaux des gardes des particuliers ne sont pas enregistrés en débet. Cette faveur cesse également toutes les fois qu'il y a une *partie civile poursuivante*. C'est cette partie qui doit avancer les frais. L'enregistrement en débet est accordé dans plusieurs cas qui sont prévus par des lois spéciales, notamment dans les affaires d'assistance judiciaire et pour celles qui sont de la compétence des conseils de prud'hommes (loi du 22 janvier 1851, art. 14 et 27[1]).

Déchéances. T. VII, p. 346.

Les créances contre l'État ont été soumises à des déchéances spéciales; c'est avec raison que le législateur n'a pas voulu maintenir longtemps des droits dont la réclamation inattendue pourrait troubler le service des finances. Je ne dirai rien des lois relatives à l'arriéré antérieur à 1816; l'effet de ces dispositions est aujourd'hui consommé, et leur étude ne pourrait, à peu près, offrir qu'un intérêt de curiosité historique[2]. Mais il existe une déchéance dont l'effet est permanent et qui est inscrite dans une loi du 29 janvier 1831, art. 9. Cet article déclare prescrites et définitivement éteintes les créances qui n'auraient pu, « à défaut de justifications suffi-« santes, être *liquidées, ordonnancées et payées* dans un délai de « cinq années, à partir de l'ouverture de l'exercice pour les créan-« ciers domiciliés en Europe, et de dix années pour les créanciers « résidant hors du territoire européen. » Cette déchéance n'est applicable, d'après les termes mêmes de la loi de 1831, qu'à la *liquidation*, à l'*ordonnancement* et au *remboursement* des créances.

[1] Loi du 29 juin 1838, article 29, pour les réclamations formées par les aliénés.
Loi du 25 mars 1817, article 94, al. 2, pour les appels de police correctionnelle, *quand l'appelant est emprisonné.*
Code forestier, articles 104 et 170.
Loi du 15 avril 1829, article 47, *pêche fluviale.*
Ordonn. du 17 avril 1839, article 42, *poids et mesures.*
Loi du 15 juillet 1845, article 24, *police des chemins de fer.*
Loi du 30 juillet 1851, article 19, *police des messageries.*
Décret du 27 décembre 1851, *lignes télégraphiques.*

[2] La loi du 9 vendémiaire an VI imposa aux créanciers de l'État le remboursement des deux tiers en papier (papier presque sans valeur) et consolida l'autre tiers. Cette disposition équivalait à peu près à une réduction pour deux tiers de la dette publique. V. Lois du 24 frimaire an VI et du 4 mars 1834 qui déclarent définitivement éteintes les créances antérieures à l'an V et à 1816.

Il résulte de là qu'elle doit être opposée par le ministre liquidateur et ordonnateur, et qu'elle pourrait l'être même contre le porteur d'un jugement ou d'un arrêté déclarant l'existence de la créance contre l'État. Les créances, en effet, appartiennent à l'exercice pendant lequel elles sont nées, et non à celui pendant lequel elles ont été reconnues par la justice ordinaire ou administrative; en principe, les jugements sont *déclaratifs* et non *constitutifs*[1]. Il pourrait donc arriver que la déchéance fût encourue avant que le créancier eût pu agir. Mais le délai de cinq ans ne commence pas à courir avant que le droit soit devenu exigible, ou par l'arrivée du terme, ou par la réalisation de la condition[2]; car, si l'on peut reprocher au créancier d'avoir négligé d'agir quand l'action était ouverte, on ne saurait lui imputer son inaction lorsqu'il était retenu par l'impossibilité légale d'agir; on sait que c'est en cas *d'impossibilité de droit* que s'applique la maxime : *Contrà non valentem agere non currit præscriptio*. Cependant toutes les causes qui suspendent la prescription ne s'appliquent pas à la déchéance. Ainsi le délai de cinq ans serait opposable aux mineurs et autres incapables, nonobstant l'article 2252 du Code civil. Il n'y a pas là de contradiction; car, d'autres courtes prescriptions de droit commun, que la minorité ne suspend pas, cessent cependant de courir lorsqu'il y a impossibilité légale d'agir[3].

Pour interrompre la déchéance quinquennale, il n'est pas nécessaire d'agir en justice; il suffit d'adresser une demande à l'administration, soit au ministre, soit au préfet, suivant les cas. L'action devant une juridiction incompétente devrait aussi, selon nous, interrompre la déchéance comme elle interrompt la prescription (art. 2246 C. civ); mais la jurisprudence du Conseil d'État est contraire à cette opinion[4].

La déchéance ne serait pas encourue si le retard venait du fait de l'administration ou avait été occasionné par des pourvois formés devant le Conseil d'État (art. 10 de la loi du 29 janvier 1831).

[1] Cons. d'Ét., arr. des 19 mai 1853, 8 février 1855 et 28 mai 1866. L'art. 6 du décret du 31 mai 1862, sur la comptabilité publique, considère comme appartenant à un exercice les *services faits* et les *droits acquis* depuis le 1er janvier jusqu'au 31 décembre de l'année qui lui donne son nom.

[2] C. d'Ét. du 12 janvier 1854.

[3] Art. 2277 et 2278 du Code civil. L'art. 2278 dit que la prescription de l'art. 2277 court contre les mineurs.

[4] V. arr. Cons. d'Ét. du 19 mai 1853. Cpr. avec celui du 21 décembre 1854.

Les lois de déchéance ne s'appliquent ni au remboursement des cautionnements ni à celui des dépôts, parce que ces créances sont payables sur des fonds spéciaux que le gouvernement est censé garder disponibles. Le titulaire est plutôt propriétaire que créancier du cautionnement.

Mais la prescription quinquennale s'appliquerait au paiement des arrérages de cautionnements, parce que c'est une dette ordinaire du Trésor public, sans imputation sur un fonds particulier[1].

En matière de pensions, il y a déchéance après cinq ans contre celui qui n'a pas réclamé la liquidation dans ce délai, à partir du moment où il a été admis à faire valoir ses droits à la retraite[2]. L'expiration de ce délai n'est pas la seule cause qui rende l'ayant-droit irrecevable. Ainsi tout fonctionnaire démissionnaire, révoqué ou destitué[3], perd ses droits; il en est de même de celui qui a perdu la qualité de Français.

La déchéance quinquennale ne s'applique pas aux dépenses départementales ni aux dépenses communales[4]. Les départements, les communes et les établissements publics sont régis par le droit commun (art. 2227 du Code civil).

Déclaration et Expertise (*Enregistrement*). T. VI, p. 415.

Lorsque l'acte ou le jugement qui est passible d'un droit proportionnel ne détermine pas les sommes ou valeurs, les parties sont tenues d'y suppléer, avant l'enregistrement, par une déclaration estimative certifiée et signée au pied de l'acte (art. 16, loi de frimaire an VII). Quelle garantie aura l'administration dans le cas où la déclaration sera insuffisante? L'article 17 de la même loi porte que la régie pourra demander une expertise « dans le cas où « le prix énoncé dans un acte translatif de propriété ou d'usufruit « de biens immeubles à titre onéreux paraît inférieur à leur valeur « vénale à l'époque de l'aliénation. » Le droit de provoquer une expertise sur la valeur vénale n'est donc pas consacré en termes généraux, et l'article 17 en limite l'application au cas où il s'agit d'un acte à titre onéreux translatif de propriété ou de jouissance de biens immeubles[5]. D'après l'article 19, l'expertise peut égale-

[1] Arr. Cons. d'Ét. du 4 mai 1854.

[2] Art. 22 de la loi du 9 juin 1853.

[3] C'est pour leur épargner la perte du droit à pension que les décrets ou arrêtés de révocation emploient la formule : « en remplacement de M*** *appelé à d'autres fonctions.* »

[4] Art. 480 du décret du 31 mai 1862 sur la comptabilité publique.

[5] Les formes ont été tracées dans l'article 18 de la loi du 22 frimaire an VII.

ment être requise, en cas de translation à titre gratuit. Mais l'expertise porte sur le revenu, quand il s'agit de mutations gratuites, tandis qu'elle porte sur la valeur vénale pour les actes à titre onéreux[1].

Le droit de recourir à l'expertise a été étendu par la loi du 28 février 1872, articles 7 et 8, à la vente des fonds de commerce. Le droit proportionnel de 2 p. 0/0 est exigible sur le prix déclaré et, s'il y a dissimulation, l'administration a les mêmes droits qu'en matière de dissimulation de prix de vente.

L'échange est régi par une disposition particulière; car c'est un contrat à titre onéreux, dont le titre ne contient l'énonciation d'aucun prix. L'article 15, n° 4, porte que la liquidation du droit proportionnel dû en cas d'échange est « faite en capital d'après le « revenu multiplié par 20 (25 pour les biens ruraux), sans dis- « traction des charges. » Cette évaluation ne doit cependant pas, malgré l'analogie, être faite suivant l'article 19, mais conformément à l'article 17 qui est spécial aux actes à titre onéreux. Ainsi l'expertise, en cas d'échange, devra être requise dans l'année de l'enregistrement, terme fixé par l'article 17, tandis que pour les actes à titre gratuit, l'article 61, n° 1, accorde deux ans par une disposition générale qui complète l'article 19, muet sur ce point.

Une règle constante en procédure civile n'attribue au rapport des experts que la valeur d'un avis. *Nunquam dictum expertorum transit in rem judicatam*. La jurisprudence de la Cour de cassation s'est écartée de cette maxime, en matière fiscale; elle reconnaît un caractère obligatoire à l'expertise. Il est cependant impossible de citer un seul texte qui demande cette dérogation aux principes. A défaut de texte, aucune raison tirée de la bonne administration de la justice ne commandait cette exception. Il y a même des inconvénients à transporter le pouvoir de juger à des experts dont la position accidentelle n'offre pas les mêmes garanties que celle de magistrats choisis pour une fonction permanente[2].

[1] La mutation peut être prouvée par des actes extrajudiciaires présentés à l'enregistrement, spécialement par une sommation de passer un acte authentique avec des acquéreurs auxquels a vendu un premier acheteur qui n'avait pas été mis en possession. C. cass., Req., arr. du 11 juillet 1865 (D. P., 1865, I, 446).

[2] C. cass., arr. des 28 mars 1831, 18 décembre 1844, 24 avril 1850 (D. P., 1850, I, 127), 7 novembre 1859 (D. P., 1859, I, 499). V. Tribunal de Lyon, 19 février 1845 (D. P., 1845, V, 110); Tribunal de Nîmes, 28 avril 1846 (D. P., 1845, II, 242). Ces jugements ont rectifié le travail des experts en tenant compte, pour la fixation du revenu, des non-valeurs que l'article 5 de la loi du 3 frimaire an VII fixe au quart du

C'est pour combattre la dissimulation frauduleuse des parties que l'expertise a été établie. Elle ne peut donc être demandée que dans le cas de ventes amiables. Si la vente avait été faite par autorité de justice, le prix serait définitivement fixé par l'adjudication ; car les enchères publiques, sous la surveillance de la justice, sont une garantie suffisante pour l'administration comme pour les parties[1].

L'expertise ne peut être demandée que pour les mutations immobilières. Est-ce à dire qu'en matière d'actes portant sur des objets mobiliers, les agents de l'administration sont complètement désarmés contre les fraudes à la loi? Il faut distinguer entre les *droits d'acte* et les *droits de mutation*. Les premiers sont perçus d'après les clauses du titre présenté à l'enregistrement, et le Trésor n'a pas d'autre garantie que l'intérêt civil des parties. Il n'y aurait lieu à forcer la perception que si la dissimulation était découverte par les parties elles-mêmes ou par une contre-lettre (art. 40 de la loi du 22 frimaire an VII). Quant aux *mutations mobilières* (sauf ce que nous dit plus haut des ventes de fonds de commerce), le droit est dû sur la transmission, et l'insuffisance de la déclaration peut, en principe, être prouvée par l'administration. Seulement, la loi ne dit pas quels moyens de preuve pourront être employés. Le silence des textes nous conduirait à l'application des règles de droit commun, c'est-à-dire aux preuves écrite ou testimoniale, aux présomptions et aux serments[2], à l'interrogatoire sur faits et articles. Mais plusieurs de ces preuves ont paru incompatibles avec la procédure en matière d'enregistrement; car, d'après les articles 65 de la loi

revenu : « Mais à supposer, dit M. Dalloz (D. P. 1859, I, 499, *note*), que l'expertise dût être rectifiée, ce n'était pas aux juges qu'il appartenait de faire cette rectification. Il ne pouvait y avoir lieu qu'à *une nouvelle expertise*. » Cette conséquence de la doctrine adoptée par la jurisprudence démontre, par l'énormité des effets, que l'application du droit commun était préférable. V. dans le sens de la jurisprudence, Bonnier, *Preuves*, n° 88, et *Contrà*, Gab. Demante, 3e édit., t. II, p. 429, n° 762.

[1] Lorsque la mise aux enchères d'un immeuble vendu à l'amiable est requise par un créancier hypothécaire, l'expertise commencée dans l'intervalle devient inutile par suite de la vente aux enchères. L'administration n'a plus d'action contre le premier acquéreur dont le titre est résolu. C. cass., arr. des 10 février 1852 et 15 mars 1854. Cependant l'acquéreur évincé est condamné aux frais de l'expertise. C. cass., arr. du 28 août 1854. Ces décisions n'impliquent pas contradiction. Quoique évincé, l'acquéreur n'en doit pas moins les frais à titre d'indemnité pour avoir, en participant à une dissimulation, rendu l'expertise nécessaire.

[2] C. cass., Ch. req., arr. du 24 mars 1846 (D. P., 1846, I, 321). — 29 décembre 1857, Ch. req. (D. P., 1858, I, 133) ; Trib. de Gourdon, 13 mai 1856 (D. P., 1856, III, 63).

du 22 frimaire an VII et 17 de la loi du 27 ventôse an IX, les procès d'enregistrement sont jugés sur mémoires sans avoués et sans autres frais que ceux de papier timbré et de jugement. L'interrogatoire, le serment, l'enquête ne peuvent donc pas être ordonnés parce que ces formes impliquent soit la présence des parties, soit le concours des officiers ministériels. Il en est de même des présomptions judiciaires qui, d'après l'article 1353 C. civ., ne sont employées que dans les cas où la preuve testimoniale est admise[1]. L'administration ne pourra donc combattre la dissimulation que par des actes portant la preuve écrite de la fraude, tels que les inventaires, les liquidations, les partages, répertoires de notaires et généralement tous actes soumis au contrôle de l'administration de l'enregistrement[2]. La valeur constatée par l'inventaire pourrait ne pas coïncider avec le prix qui sera produit par les enchères; mais pour la perception des droits, on ne s'en rapportera pas nécessairement aux enchères pour deux raisons : 1° parce qu'elles sont postérieures au décès et que depuis la déclaration, la valeur des objets a pu changer; 2° parce que la mode et le caprice donnent souvent aux objets d'art une valeur factice que les parties n'étaient pas en mesure de déclarer[3].

Département. T. V, p. 40 (V. *Budget*, *Préfets*, *Secrétaire général*, *Conseil de préfecture*, *Conseil général*).

Le département n'est pas seulement une division administrative; c'est un établissement public capable d'acquérir et d'aliéner. La loi du 22 décembre 1789, section 2e, articles 21 et 24, lui créait des ressources spéciales. Un décret du 9 avril 1811, a constitué le domaine départemental, en abandonnant aux départements les hôtels de préfecture et de sous-préfectures, les palais de justice et autres bâtiments affectés aux services publics gratuitement et seulement à charge de les entretenir. Ce n'était pas une libéralité affective, puisque l'affectation continuait, mais un moyen indirect de mettre à la charge du département une dépense qui auparavant était supportée par l'État; le décret n'avait pas moins pour effet de rendre le département propriétaire. — Le palais où siègent les cours d'appel n'appartien-

[1] C. cass., arr. du 29 février 1860 (D. P. 1860, I, 139); Merlin, *Répertoire*, v° *Fraude*, p. 387; Garnier *Répertoire de l'enregistrement*, n° 6195; Championnière et Rigaud, *Supplément*, n° 1084; Gab. Demante, t. II, p. 740, n° 767.

[2] V. un jugement du tribunal de Versailles, du 22 avril 1858, qui admet des *présomptions judiciaires* (*Bull.*, I. Pal., n° 528).

[3] C. cass., Ch. civ., arr. du 11 février 1867 (D. P., 1867, I, 73).

nent pas au département, mais à l'État et c'est l'État qui en paie l'entretien. — Le domaine départemental se compose de quelques autres biens : 1° ceux qui ont cessé d'être affectés à un service public et ne sont pas aliénés; 2° dans plusieurs départements les fermes-écoles; 3° les terrains plantés en pépinière; 4° quelques établissements thermaux; 5° les routes départementales. — Les routes font partie du domaine public départemental, mais elles rentrent aussi dans le domaine productif de revenu à cause des arbres qu'elles portent; 6° enfin les produits des jardins attenant aux bâtiments départementaux. Ordinairement ces fruits sont abandonnés, comme supplément de traitement, aux fonctionnaires ou gardiens.

Le domaine mobilier du département comprend le mobilier de la préfecture et des sous-préfectures et généralement tous les meubles qui garnissent les édifices départementaux. Les archives du département sont aussi une partie importante de son domaine privé[1]. Dans quelques départements l'administration a fait établir des ponts à péage et des bacs; c'est une espèce de *domaine incorporel.*

« Le conseil général statue définitivement sur : 1° l'acquisition, l'aliénation et l'échange des propriétés départementales, mobilières ou immobilières, quand ces propriétés ne sont pas affectées aux services publics énumérés au n° 4 de l'article 46 de la loi du 10 août 1871 (préfecture, sous-préfectures, palais de justice, casernement de la gendarmerie, prison); 2° sur le mode de gestion des biens départementaux; le conseil général décide si les biens seront affirmés ou exploités en régie; 3° sur les baux de biens donnés ou pris en ferme, qu'elle qu'en soit la durée; 4° sur le changement de destination de propriétés départementales à l'exception des immeubles affectés à la préfecture, aux sous-préfectures, aux cours et tribunaux, à la gendarmerie, aux prisons; — 5° sur l'acceptation des dons et legs lorsque ces libéralités ne donnent pas lieu à réclamation de la famille » (art. 46 de la loi du 10 août 1871).

Par les mots *statue définitivement*, le législateur a exprimé l'idée que les délibérations du conseil général sur ces matières sont exécutoires sans approbation de l'autorité supérieure. La délibération pourrait seulement être annulée pour incompétence, excès de pouvoir, violation de la loi ou d'un règlement d'administration publique.

[1] D'après la jurisprudence de la Cour de Paris, contraire à celle du tribunal de la Seine, les manuscrits et documents historiques formeraient un *domaine public* mobilier, inaliénable et imprescriptible, 3 janvier 1846 et 18 août 1851.

Le conseil général *délibère* sur l'acquisition, l'aliénation et l'échange des propriétés affectées aux hôtels de préfecture ou de sous-préfectures, aux écoles normales, aux cours d'assises et tribunaux, au casernement de la gendarmerie et aux prisons; il *délibère* aussi sur les changements de destination des propriétés départementales affectées à l'un de ces services.

Lorsque le conseil général *délibère*, sa délibération est soumise à l'approbation de l'autorité supérieure; lorsqu'il *statue définitivement*, le préfet ne peut que faire opposition pour violation d'une loi ou d'un règlement d'administration publique.

Transactions. — Le conseil général statue sur les transactions concernant les droits des départements. Une circulaire du 5 mars 1852 recommande de prendre l'avis d'une commission de trois jurisconsultes; mais la loi n'exige pas cette formalité et nous pensons que son omission n'entraînerait pas la nullité.

Emprunts. — « Le conseil général peut voter des emprunts départementaux remboursables dans un délai qui ne pourra excéder quinze années sur les ressources ordinaires et extraordinaires » (art. 40 de la loi du 10 août 1871). S'il s'agissait d'un emprunt dont les termes de remboursement dépasseraient quinze années ou s'il fallait, pour en faire le service, dépasser le *maximum* fixé par la loi des finances, une loi spéciale serait nécessaire. — L'emprunt est fait aux enchères ou par soumissions cachetées. Le conseil pourrait autoriser le préfet à traiter de gré à gré. »

Actions en justice. — « Le conseil général statue définitivement sur les actions à intenter ou à soutenir au nom du département, sauf les cas d'urgence, dans lesquels la commission départementale pourra statuer » (art. 46, n° 15, de la loi du 10 août 1871).

C'est le préfet qui représente le département. Même en dehors des cas d'urgence, il peut, avec le consentement de la commission départementale, *défendre* à une action intentée contre le département. — Il doit faire tous les actes conservatoires et interruptifs de déchéance. — En cas de litige avec l'État, le département est représenté par un membre de la commission départementale.

Si le département est défendeur, le demandeur doit remettre un mémoire au préfet. Ce mémoire est interruptif de la prescription s'il est suivi d'une demande en justice dans les trois mois. Le préfet a un délai de deux mois pour prendre un parti; après ces deux mois, le demandeur peut suivre l'action en justice (art. 55 de la loi du 10 août 1871).

Dépôt (*Enregistrement*). T. VI, p. 345.

Le dépôt d'effets mobiliers restituables en nature ne donne lieu qu'au droit fixe de 3 fr. (3 fr. 75 avec les décimes). Si le dépôt est fait entre les mains d'un officier public, le droit est dû en vertu de l'article 68, § 1, n° 27 et loi du 28 avril 1816, art. 43, n° 11), tandis que s'il est confié à un particulier, il est taxé comme acte civil innomé. Pour le dépôt de sommes d'argent (dépôt irrégulier), la loi distingue entre le dépôt confié à un particulier et le dépôt confié à un officier public. Fait à un particulier, le droit dû est de 1 0/0 (1 fr. 25 avec les décimes), fait à un officier public, le dépôt est taxé au droit fixe.

Députés (Chambre des). T. III, p. 4.

Les députés, d'après la loi électorale du 30 novembre 1875, étaient élus par le suffrage universel au scrutin direct et uninominal. Chaque arrondissement élisait un député. Si la population de l'arrondissement était supérieure à cent mille habitants, l'arrondissement élisait un député de plus par cent mille habitants ou fraction de cent mille habitants. Le tableau des députés à élire variait donc suivant les déplacements de la population (V. le dernier tableau dans la loi du 28 juillet 1881). Le scrutin de liste a été substitué au scrutin uninominal par la loi du 16 juin 1885. Le département forme un collège unique et nomme des députés dont le nombre varie suivant la population, à raison d'un député par 70,000 ou fraction de 70,000, les étrangers non compris[1].

La Chambre des députés se réunit de plein droit pour la session ordinaire, chaque année le deuxième mardi de janvier. Cette session doit durer au moins cinq mois. Le président peut aussi par décret convoquer la Chambre en session extraordinaire. Les deux Chambres doivent tenir leurs sessions ordinaires ou extraordinaires simultanément; nous disons leurs *sessions* et non leurs *séances*. L'une d'elles pourrait, en effet, renvoyer sa prochaine réunion à la fin d'une semaine pendant laquelle l'autre siégerait, si chacune demeurait en session et pouvait être convoquée par son président.

[1] Chaque département élit au moins trois députés. Il est attribué six députés au moins à l'Algérie et dix aux Colonies. Le territoire de Belfort en nomme deux. Le tableau des députés ne peut être modifié que par une loi. Sauf le cas de dissolution, les élections générales doivent être faites dans les soixante jours qui précèdent l'expiration des pouvoirs de la Chambre des députés. Il n'est pas pourvu aux vacances survenues dans les six mois qui précèdent le renouvellement (art. 6 et 7 de la loi du 16 juin 1885).

La Chambre des députés est élue pour quatre ans et soumise à renouvellement intégral à la fin de chaque période quadriennale. Elle peut, dans l'intervalle, être dissoute par décret sur l'avis conforme du Sénat. C'est ce que souvent on exprime en disant que le Sénat *a le pouvoir de dissoudre la Chambre;* mais cette formule est bien inexacte. L'avis du Sénat peut être un obstacle au droit de dissolution; c'est seulement une restriction au pouvoir du gouvernement; car le droit de dissoudre, pour l'initiative, appartient au Président de la République et au Cabinet. Celui-ci pourrait, après avoir obtenu l'avis conforme du Sénat, renoncer à en faire usage.

Que faut-il entendre par délai de quatre ans? Au sens naturel des mots on a quelquefois cherché à substituer une interprétation d'après laquelle la Chambre aurait seulement le droit de voter quatre budgets. Ainsi après le vote du quatrième budget il pourrait être procédé au renouvellement intégral de la Chambre. Cette doctrine serait soutenable si la Chambre des députés n'était nommée que pour voter les subsides annuels et exercer le contrôle financier. Mais son pouvoir législatif est général et s'étend à toutes les matières. Aussi est-il évident, à nos yeux, que la période de quatre ans doit être entendue dans le sens naturel et chronologique. Sinon une Chambre pourrait être renouvelée après trois ans et demi. Exemple : Une Chambre nommée en juin 1885 vote le budget de 1886 dans la seconde moitié de l'année; en 1886 elle vote le budget de 1887 et en 1887 celui de 1888. Dans la première moitié de 1888 elle vote celui de 1889. En somme, elle aurait voté quatre budgets en trois années. La loi ne dit pas que la Chambre des députés est nommée pour voter quatre budgets, mais d'une manière générale qu'elle est nommée pour quatre ans.

La Chambre est nommée au scrutin direct, à la commune, par les électeurs portés sur les listes électorales (V. *Listes électorales*) closes le 31 mars de chaque année. — Elle nomme son président, ses vice-présidents, ses secrétaires et ses questeurs. — Elle vérifie les pouvoirs des membres, soit au point de vue de leur capacité, soit au point de vue de la régularité et de la sincérité des opérations électorales. Cette vérification est souveraine et définitive. La Chambre elle-même, après avoir validé une élection, ne pourrait pas revenir sur sa décision. Le motif fût-il évident, fût-il appuyé sur les décisions judiciaires qui auraient prononcé l'incapacité d'électeurs ayant pris part au vote, la validation serait irrévocable. La déchéance d'un député ne pourrait être prononcée que

pour une cause d'incapacité de l'élu survenue postérieurement à la validation.

En cas de dissolution de la Chambre des députés, les collèges électoraux doivent être convoqués dans les deux mois, et la Chambre dans les dix jours qui suivent la clôture des opérations électorales (art. 1er de la loi du 14 août 1884). S'il s'agit d'une vacance par suite de décès, démission ou autrement, l'élection en remplacement doit être faite dans le délai de trois mois (art. 16 de la loi du 30 novembre 1875). (V. *Cumul.*)

Dettes de l'État. T. VII, p. 340.

Les dettes de particulier à particulier présentent de nombreuses variétés, dont trois principales. Tantôt, en effet, le débiteur est obligé de payer le capital à une certaine époque et les intérêts jusqu'à l'échéance; tantôt il ne doit que des annuités et ne peut pas être forcé au remboursement du principal. Quant à la dette d'intérêts, elle offre deux combinaisons, suivant qu'elle survit à la personne du créancier ou qu'elle s'éteint avec lui. Dans le premier cas, elle prend le nom de *rente perpétuelle* ou *constituée*, et dans le second, de *rente viagère*. Le crédit public a employé les mêmes procédés que le crédit privé, et quelles que soient les différences résultant du chiffre des opérations, nous retrouvons au passif de l'État les mêmes espèces d'obligations que les particuliers ont pratiquées.

Le Trésor a des dettes dont le capital est exigible, et de la dette exigible fait partie la *dette flottante*, ainsi nommée parce qu'elle est variable, par suite des remboursements et par opposition à la *dette consolidée*, dont le capital ne peut pas être réclamé. La dette flottante comprend : 1° les emprunts temporaires que le Trésor fait au moyen de *bons du Trésor* à échéance; 2° les dépôts avec ou sans intérêts des communes et établissements publics; 3° les avances des trésoriers-payeurs-généraux[1].

[1] C'est une question très controversée que celle de savoir s'il appartient aux tribunaux ou à l'autorité administrative de déclarer l'État débiteur. La jurisprudence du Conseil d'État décide qu'il faut distinguer entre l'État *puissance publique* et l'État *personne privée;* dans le premier cas, c'est l'autorité administrative qui est compétente; dans le second, c'est l'autorité judiciaire. Cette distinction résulte du principe de la séparation des pouvoirs, et c'est en ce sens qu'il faut interpréter l'arrêté directorial du 2 germinal an V. Dans plusieurs affaires, le Conseil d'État a consacré la compétence administrative, même quand il s'agissait de déclarer débiteur l'État *personne privée* (1er mai 1822, 4 février 1824, 8 mai 1841); mais, dans d'autres affaires plus nombreuses, il a renvoyé aux tribunaux des demandes qui n'intéressaient pas l'État *puissance publique* (23 janvier 1814, 15 mars 1826, 28 mars 1838, 16 mars

Les cautionnements des comptables et des officiers ministériels font également partie de la *dette flottante;* mais comme les agents qui cessent leurs fonctions sont remplacés par des successeurs astreints à la même obligation, les remboursements sont plutôt des changements de créanciers[1]. Le remboursement du cautionnement ne serait effectif que s'il s'agissait d'offices ou de fonctions supprimés.

L'administration est-elle tenue, envers les tiers lésés, de réparer le préjudice qui leur a été causé par les délits ou quasi-délits des agents administratifs? — L'article 1384 du Code civil déclare les *commettants* responsables du dommage causé par leurs *préposés,* dans les fonctions auxquelles ils sont employés, et il s'agit de savoir si le droit commun est applicable à l'État; il devrait l'être à plus forte raison, puisque les services administratifs sont monopo-

1839, 7 décembre 1844, 19 décembre 1843, 26 mai 1850. — *Junge,* 8 mai 1822 et 13 septembre 1833). — A plusieurs reprises, la Cour de cassation a décidé que les tribunaux ordinaires sont compétents pour statuer sur des demandes formées contre l'Etat, comme responsable du fait de ses agents (30 janvier 1833, 22 janvier 1835, 29 février 1836, 30 janvier 1843, 1er avril 1845, 19 décembre 1854); cependant la Cour de cassation n'admet pas cette compétence lorsque, pour juger la question, les tribunaux auraient à s'occuper d'un préjudice causé par l'exécution de mesures administratives ou par l'absence de mesures que l'administration aurait dû prendre (arr. du 3 juin 1840). La distinction entre l'État *puissance publique* et l'État *personne privée* a été admise par le Tribunal des conflits dans les arrêts des 8 février 1873, *Bransiet;* 8 février 1873, *Blanco c. l'État;* 25 février 1873, *Masson c. l'État* et 17 janvier 1874, *Paris-Lyon-Méditerranée.* D'après un troisième système, cette distinction est d'une appréciation fort difficile et aucun texte de loi n'en porte la moindre trace; il faudrait décider que l'autorité administrative sera compétente pour déclarer l'État débiteur, sauf les cas où un texte attribuerait expressément la connaissance d'une catégorie d'affaires aux tribunaux. M. Th. Ducrocq, qui enseigne cette opinion, fait observer à l'appui « la tendance du législateur à introduire dans les lois nouvelles des dispositions expresses chaque fois qu'il veut investir l'autorité judiciaire du droit de déclarer l'Etat débiteur. » M. Ducrocq cite en faveur de son opinion C. d'Ét., 20 février 1858, *Carcassonne;* 6 août 1861, *Dekeister;* 7 mai 1862, *Vincent* (Cours, t. II, p. 226).

[1] Le titulaire qui cesse ses fonctions doit faire au greffe une déclaration de cessation de fonctions. Trois mois après, le propriétaire du cautionnement peut se faire rembourser, à la condition de produire un certificat du greffier, visé par le président et constatant que la cessation des fonctions ayant été affichée pendant trois mois, il n'a été formé aucune opposition à la délivrance du certificat ou que les oppositions sont levées (loi du 25 nivôse an XIII, art. 5 et 7). Comment établit-on qu'on est propriétaire du cautionnement? Par un certificat du notaire, s'il existe un acte de transmission notarié; sinon, par un acte de notoriété du juge de paix, dressé sur l'attestation de deux témoins (décret du 18 septembre 1806).

lisés et que les particuliers ne sont pas libres d'employer d'autres agents. Mais la jurisprudence administrative tend à ne pas reconnaître cette responsabilité. Ainsi il a été jugé que l'État *puissance publique*, n'était pas responsable des suites pécuniaires d'un crime de faux commis par un employé de l'administration des postes[1].

En cas de guerre, l'État ne doit pas d'indemnité pour les dommages provenant de faits de défense accomplis pendant qu'une ville était assiégée effectivement ou lorsqu'il était devenu certain que le siège aurait lieu. Il en est autrement des précautions prises préventivement pour la défense d'une place, alors qu'il n'est pas certain qu'elle sera assiégée. En ce cas, il est dû une indemnité à ceux dont la propriété a été supprimée ou seulement occupée [2].

L'État n'est lié que par les conventions faites avec ses préposés et n'est point engagé par les traités passés avec des pouvoirs insurrectionnels, par exemple, avec les agents de la Commune de Paris du 18 mars 1871. Cependant, s'il prenait des fournitures qui avaient été livrées à ce gouvernement irrégulier, il serait tenu *in quantum locupletior factus est*. C'est un exemple de l'action *de in rem verso* [3].

Les rentes sur l'État proviennent des emprunts succesifs qui ont été autorisés par des lois, pour faire face aux besoins extraordinaires ou pour couvrir les déficits des budgets antérieurs. L'État, après avoir pendant longtemps négocié les emprunts pour un taux déterminé à des banquiers qui gagnaient la différence de ce chiffre avec

[1] Cons. d'État, arr. du 29 mars 1853. « Décision rendue, il est vrai, à l'occasion d'un service pour lequel le législateur a clairement manifesté l'intention de restreindre, dans les plus étroites limites, la responsabilité de l'État » (Lois des 6 messidor an IV et 5 nivôse an V. M. Leviez, art. *Dettes de l'État*, dans le Dictionnaire de M. Maurice Block). — La Cour de cassation admet, au contraire, que l'article 1383 du Code civil est applicable à l'État; c'est ce qu'elle a décidé : 1° le 30 janvier 1833, dans une espèce où il s'agissait d'un employé des contributions indirectes qui avait tué un fraudeur d'un coup de pistolet; 2° le 22 janvier 1835, contre l'administration des douanes, dont un agent avait mal à propos saisi des marchandises; 3° le 29 février 1836, contre le Trésor, dont un agent avait soustrait une inscription de rente et l'avait fait négocier par un agent de change; 4° le 1er avril 1845, contre l'administration des postes, pour réparation d'un préjudice causé par la chute d'une malle-poste. — L'autorité judiciaire est compétente pour connaître des réclamations contre un employé des lignes télégraphiques, pour défaut d'envoi d'une dépêche à destination, si l'agent a déclaré couvrir la responsabilité de l'État, le dommage provenant de sa faute personnelle. Trib. des conflits, arr. du 7 juin 1873, *Godard*.

[2] Arr. C d'État du 9 mai 1873, *Pesly-Rémond;* 28 mai 1873, *Lamotte*. V. loi du 10 juillet 1791, art. 36.

[3] Arr. Cons. d'Ét. du 30 janvier 1874.

celui auquel ils obtenaient l'argent des capitalistes, a, depuis une trentaine d'années, adopté un autre système. Aujourd'hui, le gouvernement s'adresse directement aux capitaux, sans employer l'intermédiaire des banquiers, et le est tellement habitué aux institutions de notre crédit public, que les sommes demandées par l'État, sous cette forme, ont toujours été dépassées.

La rente perpétuelle se divise en rente 4 1/2 p. 100 et 3 p. 100. Pour réduire à l'unité ces diverses espèces de titres, une loi du 12 février 1862 a offert aux porteurs une conversion facultative, c'est-à-dire l'option entre le remboursement du titre primitif et son changement contre un titre 3 p. 100, à la condition de payer une soulte qui représentât la différence des deux valeurs en capital. Cette loi n'a produit son effet que pour la plus grande somme des rentes, mais il reste encore des titres 4 1/2 p. 100 qui finiront probablement par disparaître.

L'État a même imité le système des obligations adopté pour les emprunts des grandes compagnies. La loi du 23 juin 1857 a autorisé l'émission d'*obligations du Trésor* remboursables par voie de tirage au sort, en trente années, et qui, pour ce motif, ont été appelées *obligations trentenaires.*

Enfin, poussant plus loin l'imitation des obligations de chemins de fer, l'État a, pour l'exécution d'un grand programme de travaux publics, eu recours au 3 0/0 amortissable, c'est-à-dire remboursable par voie de tirages annuels en 75 années[1] (loi du 11 juin 1878).

Non-seulement les rentiers ne peuvent pas exiger le remboursement du capital; on s'est même demandé si l'État a le droit d'offrir le paiement. Cette question, après avoir été longtemps agitée dans les Chambres de la Restauration et du gouvernement de Juillet, a été tranchée par un décret du 14 mars 1852 ou décret de *conversion;* on a offert aux créanciers le choix entre le remboursement de leur capital, suivant le principe de droit commun, qui permet au débiteur de se libérer (art. 529 C. civ.), ou la réduction de la rente 5 p.

[1] On s'est demandé si le paiement des rentes amortissables était un véritable amortissement ou si ce n'était pas plutôt le paiement obligatoire d'un capital exigible. L'État étant obligé contractuellement d'éteindre, chaque année, une portion de l'amortissable, il n'est pas libre de rembourser ou non; son obligation annuelle ne porte que sur une partie de la dette, et il n'est pas libre de ne pas éteindre cette portion. Quant à la question de savoir s'il y a amortissement, la réponse est facile. Oui, il y a amortissement, si la somme consacrée au tirage annuel a été fournie par des excédents de recette ordinaire sur la dépense. Non, il n'y a pas amortissement si la somme vient de fonds empruntés.

100 à 4 1/2. Cette opération financière a été renouvelée récemment par la loi du 27 avril 1883. Une disposition expresse (art. 2 de la loi du 27 avril 1883) porte cependant que, pendant dix ans, l'État s'interdit le droit d'offrir le remboursement; mais cette disposition, inspirée par la pensée d'adoucir ce que la mesure pouvait avoir de rigoureux, loin d'être une négation du principe, en est plutôt une confirmation : *exceptio firmat regulam.*

Avant 1789, l'État se procurait des ressources non-seulement par des rentes perpétuelles, mais aussi par des rentes viagères; ce moyen aléatoire a été abandonné dans le système de nos finances, et, en fait de rentes viagères, on ne compte plus guère que les pensions de retraites (V. *Pensions*).

Diffamation. T. II, p. 143.

C'est l'imputation, faite avec intention de nuire, d'un fait qui porte atteinte à l'honneur ou à la considération de la personne ou du corps auquel le fait est imputé. — L'intention de nuire est une condition essentielle du délit de diffamation; mais c'est au prévenu à prouver la bonne foi. L'intention de nuire se présume jusqu'à preuve du contraire par cela seul que le fait est diffamatoire. — Si la personne diffamée est un particulier, le prévenu ne peut pas demander à faire la preuve de la vérité des faits; car, bien qu'ils soient vrais, les faits allégués ne sont pas moins diffamatoires. Au contraire, lorsque l'imputation atteint un fonctionnaire public, l'auteur de l'écrit a le droit de faire la preuve des faits tant par témoins que par la production d'actes. — La loi du 17 février 1852 n'autorisait que la preuve par écrit et n'admettait pas la preuve par témoins.

Il est des particuliers contre lesquels on peut faire la preuve; ce sont les directeurs ou administrateurs de toute entreprise industrielle, commerciale ou financière faisant publiquement appel à l'épargne ou au crédit.

Diffamation envers les particuliers : emprisonnement de 5 jours à 6 mois et amende de 25 fr. à 2,000 fr., ou l'une de ces deux peines;

Envers les *corps constitués :* emprisonnement de 8 jours à un an. Amende, 100 fr. à 3,000 fr.

Dispense (en matière d'enregistrement). T. VI, p. 422.

Dans les cas où la loi accorde la gratuité, la formalité de l'enregistrement a lieu cependant, parce que la loi veut que les actes soient soumis au contrôle pour la garantie des parties. Il y a des actes, au contraire, pour lesquels la formalité elle-même n'est pas

exigée. En parcourant l'énumération qui est faite par l'article 70, § 3, de la loi du 22 frimaire an VII, on voit que ces dispenses procèdent de la même idée. Le législateur a pensé qu'il aurait été contraire aux règles de la hiérarchie de soumettre au contrôle des employés de l'enregistrement les actes émanés de l'autorité publique. Mais il ne faut pas considérer comme émanés de l'autorité publique les actes en la forme administrative qui constatent des contrats de droit commun. Quoiqu'ils soient en la forme administrative, au fond ce sont des actes soumis à l'enregistrement, sauf la gratuité dans les cas où elle est accordée[1].

Distraction des charges. T. VI, p. 402.

La loi dit que le droit de mutation pour décès est exigible *sans distraction des charges*[2]. Il n'y a donc aucune déduction à faire en ce qui concerne les dettes du défunt. Mais il en est autrement des obligations qu'il avait contractées comme mandataire ou dépositaire.

Si le *de cujus* était détenteur de choses dont la propriété apparte-

[1] Loi du 15 mai 1818, art. 78 et 80. L'exemption du timbre et de l'enregistrement en faveur de tous actes, arrêtés et décisions des autorités administratives ne contenant ni transmission de propriété, d'usufruit ou de jouissance ni adjudication, ni contrairement ne peut être étendue aux actes reçus par des notaires lors même qu'ils intéressent une commune. Aussi l'acte constatant un prêt par une commune ou un paiement effectué de ses deniers est soumis au droit comme le seraient les mêmes actes intéressant des particuliers. Trib. de Corbeil, 13 mai 1880 (D. P., 1881, III, 55).

[2] Le paiement des droits de succession *sans distraction des charges* a été souvent attaqué; des écrivains appartenant les uns à la théorie, les autres à la pratique, ne lui ont pas ménagé leurs critiques. M. Dujardin, notaire, au point de vue de la proportionnalité de l'impôt, a démontré que ce principe frappait d'autant plus fort que la matière imposable était plus restreinte, p. 329 et suiv.

« Prenons, dit-il, une succession ordinaire en ligne directe, que nous supposerons mobilière pour simplifier les calculs. Le tableau suivant établit, avec une exactitude mathématique, la progression que suit l'impôt des mutations, à mesure que le passif s'élève :

100,000 fr.	nets de passif paient, en ligne directe,	1,250 fr. ou	1 fr. 25 0/0
100,000 fr.	grevés de 10,000 fr		1 fr. 39 0/0
100,000 fr.	— 20,000 fr		1 fr. 56 0/0
100,000 fr.	— 30,000 fr		1 fr. 78 0/0
100,000 fr.	— 40,000 fr		2 fr. 08 0/0
100,000 fr.	— 50,000 fr		2 fr. 50 0/0
100,000 fr.	— 60,000 fr		3 fr. 12 0/0
100,000 fr.	— 70,000 fr		4 fr. 17 0/0
100,000 fr.	— 80,000 fr		6 fr. 25 0/0
100,000 fr.	— 90,000 fr		12 fr. 50 0/0

« En ligne collatérale la progression est beaucoup plus rapide. Le tableau sui-

nait à un mandant ou à un déposant, la distraction serait évidemment ordonnée, puisque ces objets ne font pas partie du patrimoine du défunt. Il en serait de même pour les valeurs dont il devrait compte, quoique le règlement fût fait en argent ou autres choses fongibles. Si la distraction n'était pas faite, la décision prendrait un caractère particulier d'injustice dans les cas où il s'agirait d'officiers publics et d'agents d'affaires, auxquels le public remet des valeurs importantes.

La distraction devrait également être ordonnée à l'égard des sommes données en quasi-usufruit. Quoique la succession, lorsqu'il s'agit de choses *quæ numero, pondere, mensurâve constant* (art. 587 C. civ.), ne soit pas débitrice d'un corps certain, il faut appliquer ici les règles de l'usufruit, la loi ayant voulu que le quasi-usufruit fût, autant que possible, semblable à l'usufruit[1].

Quant aux reprises des époux sur les biens du prédécédé, il faut distinguer : Si le conjoint prélève, avant partage, ses reprises à titre de propriétaire, elles doivent être distraites de la succession. Si les reprises ne sont qu'une créance ordinaire, il n'y a pas lieu à en faire la distraction.

La jurisprudence de la Cour de cassation avait commencé par pousser très loin le principe de la non-distraction des charges dans le cas où un donateur dispose d'une somme d'argent *à prendre sur sa succession*. Elle décidait : 1° que le droit proportionnel est dû pour cette somme si le donataire meurt, puisque la créance est dans sa succession ; 2° qu'au moment de la donation, le droit proportionnel est également exigible. Elle allait même jusqu'à dire que si

vant indique les proportions quand les héritiers sont les frères et sœurs du défunt.

100,000 fr.	nets de passif paient, 8,125 fr. ou	8 fr.	125 0/0
100,000 fr.	grevés de 10,000 fr	9 fr.	03 0/0
100,000 fr.	— 20,000 fr	10 fr.	15 0/0
100,000 fr.	— 30,000 fr	11 fr.	60 0/0
100,000 fr.	— 40,000 fr	13 fr.	54 0/0
100,000 fr.	— 50,000 fr	16 fr.	25 0/0
100,000 fr.	— 60,000 fr	20 fr.	31 0/0
100,000 fr.	— 70,000 fr	27 fr.	08 0/0
100,000 fr.	— 80,000 fr	40 fr.	62 0/0
100,000 fr.	— 90,000 fr	81 fr.	25 0/0

(*Droits d'enregistrement, de timbre et de greffe au point de vue de la proportionnalité*, par Dujardin, notaire).

[1] C. cass., arr. du 6 décembre 1858. La Cour de cassation a décidé qu'il y avait lieu à distraction de charge dans une espèce où l'usufruitier d'une somme de 300,000 fr. laissait une succession presque exclusivement composée d'immeubles.

le donateur mourait, il n'y avait pas lieu de distraire, pour le paiement des droits, la somme donnée, parce que c'était une charge de sa succession, une dette ordinaire ayant sa source dans un titre gratuit au lieu de procéder d'un titre onéreux [1]. Mais la Cour, sur ce dernier point, a reconnu que si le donateur était dessaisi au profit du donataire, il y avait contradiction à comprendre la somme dans la déclaration à faire après sa mort [2]. Elle a été conduite à cette décision par la jurisprudence en matière de legs.

La justice et la logique voulaient que la donation de sommes payables au décès fût considérée comme une déduction de la succession, à l'exemple de ce qui a été décidé pour les legs. La non-distraction des charges est un principe exorbitant et, loin de l'étendre, il serait juste de le restreindre autant que possible. Il est assurément plus naturel d'assimiler aux legs les donations de sommes payables au décès que d'appliquer la disposition relative aux créances grevant la succession. Or la question ne fait pas doute en ce qui concerne les legs, lorsque, dans la succession, il y a des choses du genre de celles qui ont été léguées. Il y aurait plus de difficulté si l'héritier avait été chargé de payer une somme d'argent [3], alors que la succession n'a pas de numéraire; mais, même en ce cas, l'équité demande la distraction de la valeur léguée [4].

[1] C. cass., Ch. req., arr. du 2 avril 1839; Civ., 20 novembre 1849, 31 janvier 1854 et 19 juin 1855, et 4 février 1867 (D. P., 1867, I, 74).

[2] C. cass., Ch. civ., arr. du 30 juillet 1861 (D. P., 1862, I, 369).

[3] En ce sens, G. Demante, t. II, p. 666, n° 698, et plus haut, n° 664, 3e édit., p. 363, t. II, et nos 576, 585, 609 et 697.

[4] La question de la distraction des charges ayant été soumise par une pétition au Sénat de l'Empire, un rapport présenté à la séance du 18 mars 1859 conclut au rejet et soutint la non-distraction des charges par les arguments suivants : 1° l'enregistrement, en cas de décès, est un droit sur la mutation de propriété et, nonobstant les dettes, il y a mutation sur tout l'actif; 2° le droit de succession n'est pas établi sur toute la valeur des immeubles, mais sur le revenu multiplié par 25 ou 20; 3° les héritiers pourraient facilement frauder le fisc en simulant un passif non-existant. M. Dujardin réfute ces arguments, p. 364 et suiv. Après avoir rappelé que le droit du vingtième établi sous Auguste sur les successions (*vicesima pars hereditatum*) était corrigé par le principe : *Bona non intelliguntur nisi deducto ære alieno;* après avoir montré que dans l'ancien droit, en matière de centième denier, la jurisprudence des parlements avait soutenu la déduction du passif et que c'est la jurisprudence du Conseil qui avait fait prévaloir l'opinion contraire; M. Dujardin réfute les arguments du rapport du 18 mars 1859 et finit en faisant observer que la Belgique (loi du 17 décembre 1851), et l'Italie (loi de 1862) ont adopté la distraction des charges. — Il est vrai que la loi belge du 27 décembre 1817 a substitué la valeur vénale à la valeur capitalisée.

Division des choses. T. V, p. 310.

Domaine privé. — Commune.

Le domaine privé de la commune se compose : 1° des édifices employés aux services publics, tels que les mairies, maisons d'école, etc., etc.; 2° des biens que la commune afferme et dont le prix tombe dans la caisse municipale, pour être employé aux dépenses obligatoires ou facultatives; 3° des biens dont la jouissance est abandonnée aux habitants privativement. Quand on emploie simultanément les deux mots *biens communaux*, on désigne tous ceux qui composent le domaine privé de la commune; mais le mot *communaux*, employé seul, ne s'entend que des biens dont les habitants jouissent en nature.

Domaine privé. — Département.

Le domaine privé du département se compose des bâtiments destinés aux services publics, tels que tribunaux, préfectures, sous-préfectures, prisons, etc., etc. Un décret du 9 avril 1811 a fait passer la plupart de ces édifices du domaine de l'État dans celui du département, avec le motif apparent de faire une libéralité aux départements, mais, en réalité, dans le but de dégrever le trésor public de l'entretien de ces bâtiments. Le département peut aussi avoir des biens comme propriétaire et jouir des loyers qu'ils rapportent; mais c'est bien rarement que les biens départementaux ont ce caractère.

Domaine public. T. V, p. 310.

Les divisions des choses admises par le droit commun, telles que la distinction des *meubles* et des *immeubles*, se retrouvent dans les lois administratives; nous nous contenterons de renvoyer, sur ce point, aux traités de Code civil. La division capitale, en matière administrative, est celle qui divise le *domaine national* en *domaine public et domaine privé de l'État.* — Il y a, de plus, le domaine public et le domaine privé *des départements* et *des communes.*

Les biens qui composent le domaine public sont affectés à un service public, les citoyens en jouissent *ut singuli.* Ceux, au contraire, qui forment le domaine privé sont des propriétés productives de revenus dont les personnes morales jouissent, comme le ferait un propriétaire; ils ne sont pas à la disposition des citoyens, et ceux-ci n'en retirent d'autre avantage que le soulagement que les contribuables peuvent attendre des ressources propres à l'État, aux départements ou aux communes; c'est ce qu'on exprime en disant

que les particuliers jouissent de ces biens *ut universi*[1]. Cette distinction a la plus grande importance, en pratique; car le domaine public est inaliénable et imprescriptible, comme toutes les choses qui sont hors du commerce (art. 2226 Code civ.), tandis que le domaine privé est aliénable aux conditions déterminées par la loi, et prescriptible comme les biens des particuliers (art. 2227 Code civ.). Cette distinction n'avait pas, dans l'ancien droit, le même intérêt qu'aujourd'hui, en ce qui concerne l'État; car le domaine de la Couronne, qui comprenait le domaine public et le domaine privé, était, depuis l'ordonnance de Moulins en 1566, inaliénable sans distinction[2].

Les biens compris dans le domaine public conservent leur caractère tant qu'un acte administratif émané de l'autorité compétente

[1] On trouve, dans plusieurs textes, une confusion entre le domaine public et le domaine de l'État. Ainsi c'est à tort que l'art. 539 du Code civil met dans le domaine public les biens vacants et les successions en déshérence. Mais il est facile de rectifier ces erreurs, par l'application des principes généraux de cette matière. Le texte primitif de l'art. 539 portait : *Domaine de la nation;* on a cru, mais bien à tort, traduire exactement, dans les éditions nouvelles, par : *domaine public.*

[2] L'inaliénabilité du domaine de la Couronne, proclamée à plusieurs reprises avant l'ordonnance de Moulins, ne passa définitivement dans notre droit public qu'en 1566. — La loi des 22 novembre-1er décembre 1790 disposa que les biens nationaux pourraient être vendus, mais « que les grandes masses de forêts nationales ne seraient « pas comprises dans la vente et aliénation permise ou ordonnée par les décrets an- « térieurs. » L'art. 36 de la même loi portait que les biens nationaux ne seraient prescriptibles qu'à partir du moment où leur aliénation aurait été autorisée par un décret de l'Assemblée nationale. Cet article élevait à quarante années la durée de la prescription contre l'État. L'art. 2227 a soumis l'État au droit commun, pour les biens qui sont dans le commerce. Cette disposition générale a-t-elle abrogé les dispositions spéciales qui étaient relatives aux grandes masses de forêts? La Cour de cassation a décidé la question négativement par application de la maxime : *Specialibus per generalia non derogatur* (arrêt du 17 juillet 1850). Cependant la loi des 22 novembre-1er décembre 1790 ne disait pas que les bois seraient inaliénables, mais seulement qu'il n'y *avait pas lieu de les aliéner quant à présent* (Serrigny, *Questions et traités*, p. 207 et suiv.). Or il y a une grande différence entre dire qu'un bien est inaliénable et dire qu'il ne sera pas aliéné. D'après un autre système, les grandes masses de forêts sont devenues prescriptibles à partir de la loi du 25 mars 1817, qui, en affectant les bois à la caisse d'amortissement, en a permis la vente jusqu'à concurrence de 150,000 hectares (arrêt de la Cour de Besançon, du 18 août 1847). Mais comment peut-on faire sortir une *solution générale* d'une loi qui n'a permis l'aliénation que pour une *quantité déterminée* de bois et de forêts? Nous pensons donc que la prescription a dû commencer à courir du jour où le Code civil a été promulgué. 1° Cette opinion est favorable, parce qu'elle consacre un retour au droit commun; 2° elle est conforme au texte de l'art. 2227 du Code civil; 3° elle n'est pas contraire au texte de la loi des 22 novembre-1er décembre 1790.

ne les en a pas fait sortir. Le fait que ces choses ne seraient plus affectées à un service public ne suffit donc pas pour les rendre prescriptibles; ainsi, un chemin devenu impraticable ou que les voyageurs ne fréquenteraient plus ne serait pas, selon nous, prescriptible, tant qu'un acte de déclassement ne l'aurait pas fait sortir du domaine public[1]. Cette proposition, contestée par plusieurs auteurs, nous paraît résulter de cela même que le domaine public a été déclaré imprescriptible. Dans quelle hypothèse, en effet, doit-on se placer pour juger utile l'imprescriptibilité du domaine public? Il faut précisément supposer le *non-usage de fait;* car la possession exclusive, nécessaire pour prescrire, implique nécessairement que le service public a cessé et, lorsqu'il s'agit d'un chemin, qu'il n'est plus fréquenté. Si la fréquentation par le public continuait, il n'y aurait aucune utilité à disposer que le domaine public est imprescriptible; en ce cas, c'est pour une autre cause qu'il ne pourrait pas être prescrit, car la possession serait promiscue et ne pourrait pas servir de base à la prescription. C'est précisément en vue d'une hypothèse où l'affectation à l'usage public a *cessé de fait* que le législateur a pu croire qu'il y avait lieu de déclarer le domaine public imprescriptible. Donc il ne suffit pas que l'immeuble ne soit plus affecté à l'usage public; un acte de déclassement est nécessaire.

Domaine de l'État, des départements, des communes et autres établissements publics. — Les biens compris dans le domaine de l'État sont immobiliers ou mobiliers. Dans la première catégorie rentrent les hôtels des ministères, les palais[2], les forêts, les forges et fonderies, et les mines de sel. Dans la seconde, se trouvent les meubles et le matériel des diverses administrations, les papiers, titres, registres et livres contenus dans les archives ou bibliothèques appartenant à l'État, le matériel de l'imprimerie nationale, les armes,

[1] Voir Macarel et Boulatignier, *Fortune publique*, t. I, p. 86. — En sens inverse. Proudhon, *Traité du domaine public*, t. I, p. 289.

[2] Quoique ces édifices soient consacrés à un service public, on ne peut pas les ranger dans le domaine public inaliénable et imprescriptible; car ils ne sont pas compris dans l'énumération de l'article 538 du Code civil. On ne pourrait les faire rentrer dans le domaine public qu'en leur appliquant la fin de cet article : « *et généralement toutes les portions du territoire français qui ne sont pas susceptibles d'une propriété privée.* » Mais les mots « territoire français » démontrent qu'il s'agit ici de propriétés non bâties. Nous n'admettons même pas l'exception que proposent quelques écrivains et qui est généralement admise relativement aux églises et cathédrales. Il est vrai que ces édifices étaient autrefois imprescriptibles; mais cette imprescriptibilité tenait à la division, aujourd'hui supprimée, des *res divini juris* opposées aux *res humani juris*.

chevaux et harnais destinés aux différents services de la guerre et de la marine. Il y a aussi un *domaine de l'État incorporel*, qui se compose du droit de pêche dans les rivières navigables et flottables, des péages (s'il en existe encore) pour le passage des routes ou des rivières sur des ponts ou des bacs et du droit de chasse dans les forêts.

Domaines engagés. T. V, p. 434.

L'ordonnance de Moulins, de février 1566, n'avait, en consacrant le principe de l'inaliénabilité du domaine de la couronne, prohibé que l'aliénation irrévocable, et ne faisait pas obstacle à ce que le roi en abandonnât la jouissance à prix d'argent, sous la condition perpétuelle du rachat. Ce contrat s'appelait *contrat d'engagement*, et les biens qui en étaient l'objet, *domaines engagés*.

D'un autre côté, l'ordonnance n'empêchait pas que les biens de la couronne ne fussent échangés avec d'autres, pourvu que l'échange fût fait sans fraude, c'est-à-dire pourvu qu'il ne dissimulât pas une donation sous la forme d'un contrat à titre onéreux. Sous Louis XIV, Louis XV et Louis XVI, des édits prescrivirent des mesures sévères pour faire rentrer les domaines engagés; mais ces rois consentirent eux-mêmes de nouveaux engagements. Après la Révolution, la loi du 22 novembre 1790 (art. 14, 23 et suivants) disposa que les aliénations, faites avec clause expresse de retour ou de rachat même antérieurement à 1566, seraient perpétuellement rachetables, et que celles dont la date était postérieure à 1566 seraient censées faites avec clause de retour, même quand elles étaient pures et simples. Une loi du 10 frimaire an II, plus radicale que la précédente, décida que toutes les aliénations des biens domaniaux, autres que les aliénations faites purement et simplement, seraient révoquées immédiatement et sans rachat dans le cas où, d'après la loi de 1790, ces aliénations n'étaient que rachetables. L'exécution de cette loi violente fut suspendue par la loi du 22 frimaire an III et la loi fut plus tard remplacée par celle du 14 ventôse an VII qui permit aux détenteurs de consolider leurs possessions aux conditions suivantes : 1° dans le mois qui suivait la promulgation de la loi, déclaration à l'administration du département des biens faisant l'objet de leur engagement, échange ou autre concession; 2° soumission, dans le mois suivant, devant la même administration, de payer en numéraire métallique le quart de la valeur desdits biens[1]. L'accomplissement de ces deux conditions les ren-

[1] La loi du 14 ventôse an VII, art. 5, maintenait exceptionnellement certaines alié-

dait propriétaires incommutables, comme s'ils avaient été acquéreurs de biens nationaux. Les délais étant très courts, beaucoup de détenteurs négligèrent de régulariser leur position, et demeurèrent placés sous le coup de la révocation. Une loi du 12 mars 1820 décida qu'après trente ans, à partir du 14 ventôse an VII, les engagistes ne pourraient plus être inquiétés; mais le 4 mars 1829, avant l'expiration du délai, l'administration des domaines fit signifier environ 10,000 actes interruptifs de prescription. L'expiration d'une nouvelle période de trente ans depuis l'acte interruptif de 1829 a épuisé la matière; il faudrait supposer, pour un procès de cette espèce, que l'action eût été introduite avant l'accomplissement de la prescription, et que le jugement eût longtemps été retardé par des incidents de procédure.

Les détenteurs à l'égard desquels la prescription n'a pas été interrompue au nom de l'État sont à l'abri de toute réclamation.

Domicile (Inviolabilité du). T. II, p. 78 et suiv.

La maison de tout particulier est inviolable (*ma maison est ma forteresse*, dit-on en Angleterre) et nul, fonctionnaire ou non fonctionnaire, ne peut y pénétrer sans le consentement du propriétaire. Cette règle comporte cependant quelques exceptions. La nuit, nul ne peut entrer dans une maison de particulier que s'il y a *réclamation venant de l'intérieur*, ou en cas de *naufrage* ou d'*inondation*. En dehors de ces cas (art. 76 de la constitution du 22 frimaire an VIII) les agents ne peuvent que cerner la maison jusqu'au jour. — Les cafés et autres lieux publics sont ouverts à l'autorité tant qu'ils sont ouverts aux chalands. Après la fermeture, le café devient une maison privée inviolable comme toute autre. — Pendant le jour, on peut pénétrer dans les maisons : 1° pour surveiller et prévenir l'infraction à certains règlements de police, vérifier les registres des logeurs, procurer l'exécution des lois sur les contributions directes, porter secours aux réclamations venant de l'intérieur et en cas de naufrage et d'inondation; *à fortiori* pour ces derniers cas puisqu'on peut pénétrer même pendant la nuit; 2° pour la recherche des crimes ou délits; 3° pour l'exécution des jugements et condamnations; 4° pour l'exécution des lois sur les contributions. — En dehors de ces exceptions, l'entrée dans une maison de particulier, malgré le propriétaire, est un fait punissable (art. 184 du Code pénal). — V. Trib. des conflits, jugement du 5 novembre 1880.

nations, pour lesquelles les détenteurs n'avaient pas à remplir les conditions prescrites par les articles 13 et 14.

Donations (*Enregistrement*). T. VI, p. 373.

Le droit proportionnel varie d'après le degré de parenté. Nous donnons au mot *Enregistrement* le tarif suivant le cas.

Donation entre-vifs. — Elle n'est valable que suivant certaines formes qui en font un contrat solennel (art. 931 suiv.). Une donation faite sous seings-privés serait non existante; elle ne devrait pas être enregistrée et si elle l'était, le droit serait restituable, la perception n'ayant pas été faite régulièrement. La donation doit être acceptée en *termes exprès* (art. 932 C. civ.). Si l'acceptation n'est pas faite dans l'acte, la donation n'est parfaite que par la notification de l'acceptation postérieure. Tant qu'il n'y a pas notification la donation est non existante; il ne suffit pas que l'acceptation existe pour que la donation soit parfaite. Si l'acte de donation et l'acte d'acceptation non notifié étaient présentés à l'enregistrement, le droit proportionnel ne serait pas dû et s'il avait été payé il serait restituable dans le cas où surviendrait une révocation ou obstacle faisant tomber la donation *in eum casum quo consistere nequit.*

Si le donateur se réserve l'usufruit, il n'en doit pas moins le droit entier pour la *transmission de propriété;* car la loi ne dit pas que le droit soit dû seulement pour la transmission de la *pleine propriété.* Mais il n'est rien dû, à l'extinction de l'usufruit, pour la réunion de la jouissance à la propriété. Si de nouvelles transmissions avaient lieu, *pendente usufructu,* et bien qu'il y ait transmission de propriété, cependant le droit ne serait perçu que sur la moitié de la valeur, l'usufruit équivalant à la moitié de la pleine propriété. La Cour de cassation estime que le premier donataire a payé l'expectative de la réunion de l'usufruit à la propriété et qu'il n'y a pas lieu, cette expectative étant unique, à exiger le droit entier à chaque transmission.

Les donations entre-vifs, irrévocables en principe, peuvent être résolues : 1° pour ingratitude; 2° pour survenance d'enfants; 3° pour inexécution des conditions. La révocation pour ingratitude laisse subsister les droits conférés sur la chose donnée par le donataire; elle ne produit d'effet que pour l'avenir et par conséquent elle opère une retranslation de propriété qui sera passible d'un nouveau droit proportionnel du donataire au donateur. Mais la retranslation n'est pas une libéralité; on n'appliquera donc pas le tarif des donations mais le droit de mutation à titre onéreux, 2 0/0 pour les meubles et 4 0/0 pour les immeubles. Quant au droit de transcription de mutation d'immeubles, il s'agit d'un jugement qui prononce l'ingratitude

et la transcription est prescrite par la loi du 23 mars 1855. Elle sera faite moyennant le droit fixe de 1 franc.

La survenance d'enfants agit rétroactivement et le donateur, dans ce cas, reprend la propriété *ex causâ primævâ et antiquâ;* tous les droits conférés sur l'immeuble sont résolus. Il n'y a donc pas retranslation ni nouveau droit de mutation à percevoir. Mais le droit perçu au moment de l'acte n'est pas restituable; car il a été régulièrement perçu (art. 60 de la loi du 22 frimaire an VII).

La résolution pour inexécution des conditions opère aussi rétroactivement et réintègre le donateur *ex causâ primævâ.* Il n'y aurait donc ni retranslation ni nouveau droit de mutation. Mais on a pensé que la révocation pour inexécution des conditions fournirait un moyen facile de faire en fraude une rétrocession sans payer les droits de mutation. Il n'y aurait qu'à faire un procès fictif pour inexécution des conditions — inexécution volontaire et d'accord — et la condamnation opérerait la rétrocession sans droit proportionnel. Le droit de mutation à titre onéreux est exigé 2 0/0 pour les meubles et 4 0/0 pour les immeubles. Le titre est onéreux parce que la résolution est considérée comme la réparation du préjudice causé pour inexécution des charges.

La loi admet la validité des *donations indirectes* et même celle des *donations déguisées*, sauf l'exception de l'art. 1099 C. civ. pour les donations entre époux[1]. Dans la donation indirecte, le droit est perçu d'après le tarif de l'acte à titre onéreux. Si le donateur vend pour 50,000 fr. un immeuble qui en vaut cent, c'est le droit de vente qui est dû, mais la régie a le droit de recourir à l'expertise pour établir la valeur réelle et l'assiette du droit. Il en serait autrement pour la donation des meubles, parce qu'il n'est dû qu'un droit d'acte et que la régie n'a pas le droit de rechercher la valeur réelle des meubles comme celle des immeubles.

Dans la donation déguisée, le droit sur l'acte apparent pourrait être inférieur au droit de donation. La jurisprudence reconnaît que l'administration de l'enregistrement a, dans ce cas, le droit de rechercher quelle opération a été faite réellement et d'en vérifier les caractères par toutes les *voies que la loi autorise*, c'est-à-dire par tous les actes parvenus à sa connaissance et propres à établir les insuffisances ou omissions tels que partages, transactions, inventaires,

[1] La vente d'un immeuble valant 100,000 fr. pour la somme de 50,000 fr. est une donation indirecte. La vente du même immeuble pour 100,000 fr. valeur réelle, mais l'acte portant quittance du prix qui n'a pas été payé, est une donation déguisée.

liquidations, répertoires et autres actes semblables *soumis à l'enregistrement* (Cass., arr. du 29 février 1860).

La donation d'immeubles doit être transcrite (art. 932 C. civ.). C'est donc un acte de nature à être transcrit dans le sens de l'article 54 de la loi du 28 avril 1816. Aussi le droit de transcription est exigible d'office pour les donations en ligne directe et entre époux. Quant aux donations en ligne collatérale le tarif fixé par la loi du 21 avril 1832 comprend le droit de transcription et le droit de mutation exprimés par un chiffre indivisible.

Cette indivisibilité du tarif pour les donations en ligne collatérale produit les conséquences suivantes en matière de donations mobilières. Pour les donations entre époux et en ligne directe, il n'y a pas à percevoir le droit de transcription parce qu'il peut être détaché du droit principal. En ligne collatérale et entre étrangers, le tarif de la loi du 21 avril 1832 est appliqué aux meubles et aux immeubles et il n'y a pas à détacher le droit de transcription parce que le tarif est indivisible.

Les donations par contrat de mariage ont, pour le droit proportionnel de mutation, un tarif de faveur (*favore nuptiarum*). Mais cette faveur ne s'applique qu'à la mutation et ne s'étend pas à la transcription. Lorsque les deux droits peuvent être distingués, le droit de mutation est réduit mais le droit de transcription est perçu pour le tout.

Dans les donations par contrat de mariage, le donateur peut se réserver le droit de disposer d'une partie des objets donnés (art. 1086 et 947 du C. civ.). C'est pour la partie réservée une donation sous condition résolutoire. Si la condition se réalise, il n'y a pas ouverture à un nouveau droit de mutation, la résolution étant rétroactive. Mais le droit perçu au moment de l'acte n'est pas restituable (art. 60 de la loi du 22 frimaire an VII).

Les donations entre époux de biens présents, pendant le mariage, ne sont pas irrévocables; elles peuvent être révoquées *ad nutum* du donateur. Elles sont néanmoins des donations de biens présents; elles en ont tous les caractères, sauf l'irrévocabilité. En cas de révocation il n'y a pas à percevoir un nouveau droit de mutation; mais le droit perçu au moment de l'acte n'est pas restitué (art. 60).

Donation de biens à venir (*Enregistrement*). T. VI, p. 382.

L'*institution contractuelle* par contrat de mariage ne produit son effet qu'au jour du décès du donateur, car ce dernier conserve le

droit d'aliéner à titre onéreux les biens compris dans l'institution. Le contrat de mariage est donc enregistré au droit fixe gradué (loi du 28 février 1872, art. 1er, n° 4) et le droit proportionnel est exigible au décès. On n'applique pas le tarif mitigé *favore nuptiarum* mais celui des mutations par décès.

La *donation cumulative de biens présents et à venir* offre plus de difficulté que l'institution contractuelle. Pour les biens à venir, le droit proportionnel de transmission n'est exigible qu'au décès comme dans l'institution contractuelle. Quant aux biens présents, il y a une distinction à faire : Si le donataire n'a pas été mis en possession après le contrat, le droit fixe gradué est seul exigé et la perception du droit proportionnel est renvoyée au décès. Si, au contraire, le donataire a été mis en possession en vertu d'une clause du contrat, le droit de transmission est exigible immédiatement, bien que la donation soit soumise à deux conditions résolutoires. En effet, le donataire pourrait décéder avant le donateur et d'un autre côté le donataire peut, au décès, opter pour le tout, au lieu de s'en tenir aux biens présents.

Si le donataire prédécède, le droit proportionnel n'est pas restitué car il a été régulièrement perçu (art. 60). — Si, au décès du donateur, le donataire opte pour le tout, le droit de transmission par décès est perçu sur les biens à venir. Quant aux biens présents, il y a lieu de percevoir un supplément de droit parce qu'au moment du contrat, le droit proportionnel de transmission n'a été exigé qu'à titre d'usufruit. Or, au décès, le donataire acquiert la nue-propriété. On exigera donc un droit proportionnel assis sur un capital formé de 10 ou 12 et 1/2 fois le capital annuel (avis du Conseil d'État du 22 décembre 1809).

Dons manuels (*Enregistrement*). T. VI, p. 380.

Avant 1850, les *dons manuels* ne donnaient lieu à la perception d'aucun droit de mutation, même quand ils étaient révélés dans un acte postérieur. Le droit de transmission n'était exigible que dans le cas où l'acte mentionnant le don formait titre, ce qui impliquait le concours du donateur et du donataire. D'après la loi du 18 mai 1850, art. 11, « les actes renfermant soit la déclaration par le donataire ou ses représentants, soit la reconnaissance judiciaire d'un don manuel, seront sujets au droit de donation. » Ce n'est pas un droit de mutation puisqu'il n'est dû qu'en vertu d'un acte présenté à l'enregistrement; ce n'est pas non plus, à proprement parler, un droit d'acte puisqu'il est dû en vertu d'énonciations qui ne forment pas

titre. Il faut que la présentation soit faite par le donataire ou pour lui par ses représentants; il ne suffirait pas que la présentation fût faite par un tiers et l'administration n'aurait pas le droit de rechercher comme elle le peut pour les *mutations secrètes*. — La régie n'a pas à rechercher si le don manuel est valable mais s'il existe, ou plutôt s'il a été reconnu par la partie (C. cass., 8 août 1882, 22 janvier et 4 avril 1883). Il n'y a pas à distinguer entre l'acte passé en la forme administrative et l'acte ordinaire public ou privé. Ainsi est sujette à l'impôt la délibération régulièrement approuvée par laquelle la commission administrative d'un hospice accepte les dons anonymes adressés aux administrateurs ou déposés dans le tronc avec notes indicatives de la destination des valeurs (C. cass., Ch. réunies, arr. des 19 mai 1874 et 1er février 1882).

Dot (Restitution de la) (*Enregistrement*). T. VI, p. 386.

Après la dissolution du mariage, le mari ou ses héritiers sont tenus de restituer la dot. Si elle est restituée en nature, l'acte qui constate la restitution n'est soumis à aucun droit proportionnel, puisqu'il ne contient ni mutation, ni obligation, ni libération, ni condamnation. La femme qui n'a pas cessé d'être propriétaire reprend sa propriété. Même quand la restitution porte sur des sommes et valeurs, il n'y a pas à percevoir le droit proportionnel de libération. Le mari n'est pas, en ce cas, un débiteur qui obtient *quittance*, mais un administrateur auquel il est donné *décharge*, et la décharge ne rend exigible que le droit fixe de 2 fr. (aujourd'hui 3 fr.). Il en serait autrement si, par exemple, sous le régime dotal, il était démontré que le mari a reçu les deniers paraphernaux de la femme non comme mandataire, mais en qualité d'emprunteur. Le droit proportionnel de libération serait dû en ce cas. Il y a, du reste, présomption que le mari n'est que mandataire, même à l'égard des paraphernaux, et pour exiger le droit proportionnel de quittance, il faudrait que la régie fît la preuve de l'emprunt (art. 1577-1580 C. civ.).

Lorsque la restitution de la dot est faite par la *dation en paiement* de biens appartenant au mari, il y a une transmission de propriété qui donne lieu au droit proportionnel de 5 fr. 50 p. 100 (6 fr. 87 1/2 avec les décimes) pour les immeubles et de 2 p. 100 (2 fr. 50 avec les décimes) pour les meubles.

La dissolution du régime de la communauté a fait naître de graves difficultés sur lesquelles la jurisprudence a plusieurs fois changé, et ces changements ont entraîné des variations de la pratique fiscale.

Pendant longtemps, la Cour de cassation avait décidé que la femme exerçait ses reprises comme propriétaire, ce qui entraînait en sa faveur un véritable privilège à l'égard des créanciers de la communauté. En conséquence, l'administration ne percevait pas de droit proportionnel si les reprises étaient demandées à la communauté; elle ne l'exigeait que dans les cas où elles étaient exercées sur les biens personnels du mari. Mais un arrêt du 16 janvier 1858, rendu dans une espèce où il s'agissait de la femme renonçante, a décidé que la reprise n'était qu'une créance. L'administration en a tiré cette conclusion que la reprise exercée par la femme renonçante était une *attribution en paiement* qui emportait mutation, et par conséquent, droit proportionnel[1]. Il est vrai que les motifs de l'arrêt s'appliquait aussi bien à l'acceptation qu'à la renonciation; mais le dispositif ne prononçait que sur le cas de la renonciation. La pratique n'a pas été modifiée, quant à la perception du droit, dans le cas où la femme accepte et, conformément à une décision qui date du 18 juillet 1817, aucun droit proportionnel n'est exigé.

Douanes. T. VI, p. 250.

On entend par douanes des droits qui sont perçus aux frontières à l'importation ou à l'exportation de certaines denrées ou marchandises; je dis *certaines denrées*, parce que tous les produits ne sont pas tarifés, et que ceux qui ne sont pas formellement imposés entrent ou sortent en franchise.

Cette taxe a un double caractère : 1° c'est un impôt; 2° c'est une mesure qui, dans certains cas, a pour objet de protéger l'industrie nationale, en éloignant de notre marché les produits de l'étranger, ou du moins en ne leur permettant de s'y présenter que dans des conditions égales de concurrence.

Les matières qui n'ont pas de similaires en France acquittent des droits de douane dont le caractère est exclusivement fiscal; dans cette catégorie se trouvent les cafés, les cacaos, les cotons en laines, etc. Comme impôt, les douanes ont les défauts et les qualités des contributions indirectes; aussi n'ont-elles, au point de vue fiscal,

[1] La Cour de cassation a consacré cette conséquence de sa jurisprudence. Arr. des 24 août 1858 et 24 décembre 1860 (D. P., 1861, I, 23). Mais s'il avait été stipulé dans le contrat de mariage que la communauté appartiendra au survivant des époux, sauf la déduction des apports par les héritiers du prédécédé, la restitution de l'apport aux héritiers ne donnerait lieu qu'au droit fixe de décharge. Dans cette espèce, les reprises sont une valeur qui leur appartient en vertu d'une clause du contrat de mariage. C. cass., Ch. civ., arr. du 12 février 1867 (D. P., 1867, I, 157).

pour adversaires que les partisans systématiques de l'impôt unique sur le capital ou le revenu; mais, comme droit protecteur, les douanes sont attaquées par tous les économistes, par beaucoup de publicistes, et dans la pratique elles tendent à disparaître par l'abaissement des tarifs.

Certaines industries ont pour objet de transformer des produits qui sont, à leur égard, considérés comme des *matières premières*. Un tarif qui éloignerait les matières premières venant de l'étranger ne protégerait donc l'industrie nationale, qui produit de semblables matières premières, qu'en frappant d'autres industries occupées à les transformer; un pareil droit favoriserait les uns au détriment des autres, et la loi ne pourrait pas l'établir sans s'éloigner de l'impartialité qu'elle doit avoir à l'égard de tous les nationaux. C'est pour cela que, depuis Colbert, il est de principe qu'un tarif protecteur doit épargner, autant que possible, les *matières premières*[1] venues de l'étranger et ne frapper que l'introduction des *produits fabriqués*. Quant à ces derniers, ils peuvent être frappés de plusieurs manières : 1° par des prohibitions; 2° par des droits prohibitifs; 3° par des droits protecteurs; 4° par des droits compensateurs.

La *prohibition* est l'interdiction d'entrée ou de sortie contre certains objets venant de l'étranger; ils ne peuvent entrer qu'en fraude et sont saisissables même quand ils ont traversé la ligne des douanes.

Les *droits prohibitifs* sont très élevés et le sont à dessein pour que leur perception, trop coûteuse, arrête ces produits à la frontière. Leur entrée n'est cependant pas nécessairement frauduleuse : il se peut que les droits aient été acquittés pour les introduire, et c'est pour cela que, s'ils ont passé la ligne des douanes, ils sont censés avoir été introduits régulièrement.

Les *droits protecteurs* n'ont pas pour but d'exclure les produits de l'étranger, mais seulement de donner un avantage au producteur français dans sa concurrence avec l'étranger.

[1] Mais que faut-il entendre par *matières premières?* Le même objet n'est-il pas matière première pour l'un et produit fabriqué pour l'autre? Les filés sont matière première pour le tissage et produit fabriqué pour le filateur; le tissu est matière première pour le blanchisseur et le fabricant de confections. Que signifie donc la proposition qu'il ne faut pas imposer les matières premières? Cela veut dire 1° qu'il ne faut pas imposer les produits venant du dehors qui n'ont pas leurs similaires chez nous et que nos industries exportent après les avoir transformés. Cela veut dire aussi que, même pour les produits ayant leurs similaires en France, il ne faut pas les imposer à l'importation lorsqu'ils servent de matière première à nos principales industries.

Enfin les *droits compensateurs* tendent à rétablir l'égalité entre les producteurs français et les producteurs étrangers en grevant les produits du dehors de taxes équivalant aux impôts qui pèsent sur nos industriels et que n'acquittent pas les fabricants de produits similaires à l'étranger.

Tous les droits ne sont pas établis *ad valorem;* le plus grand nombre sont établis sur des quantités, sans distinction de valeur vénale; quelques-uns sont perçus au poids. Les animaux, par exception, supportent un droit par tête, suivant l'espèce à laquelle ils n'appartiennent, quels que soient leur poids et leur prix. C'est ce qu'on appelle les *droits spécifiques* par opposition aux droits *ad valorem*.

Enfin, certaines denrées payaient autrefois un droit presque insignifiant, qui n'était ni un impôt ni une protection, mais seulement une manière de constater la quantité des importations et des exportations; c'est ce qu'on appelait un *droit de balance*, par allusion à la théorie célèbre connue sous le nom de *balance du commerce*[1]. Il était fixé à 25 centimes par 100 kilogrammes; mais ce droit a été remplacé par un droit de statistique fixé à 10 centimes par colis sur les marchandises en futailles, caisses, sacs, ou autres emballages; à 10 centimes par 1,000 kilogrammes ou par mètre cube sur les marchandises en vrac, et à 10 centimes par tête sur les animaux vivants ou abattus des espèces chevaline, bovine, ovine, caprine et porcine. Ce droit se perçoit à l'entrée et à la sortie même des matières non soumises aux droits de douane (loi du 22 janvier 1872, art. 3).

Les marchandises importées doivent être déclarées au bureau de la douane, où elles sont vérifiées; après la vérification, le conducteur des objets reçoit contre paiement des droits, une quittance

[1] Cette théorie, aujourd'hui abandonnée ou à peu près, est connue aussi sous le nom de *système mercantile;* elle considérait comme une cause d'enrichissement national la supériorité des exportations sur les importations, parce que la différence était soldée en numéraire; or, le numéraire passait pour être la richesse par excellence. A beaucoup de points de vue, cette théorie était erronée. Il est cependant le concours de circonstances où elle serait exacte. Que l'on suppose, par exemple, que par suite d'un énorme excédent d'importations, la sortie du numéraire soit tellement considérable, que ce qui en resterait dans le pays ne fût pas suffisant pour le mouvement des transactions de notre commerce, il en résulterait une gêne très préjudiciable à notre industrie. Il est vrai que le numéraire ne tarderait pas à rentrer ramené par sa cherté même; mais, en attendant, il y aurait une crise commerciale et financière.

avec laquelle les denrées peuvent librement voyager; cependant le récépissé indique le bureau où le porteur devra se présenter pour faire contrôler son acquit.

Afin de prévenir, autant que possible, la fraude aux lois douanières, le législateur a déterminé une zône de quatre lieues qui s'étend parallèlement à la frontière, et qu'on appelle *rayon-frontière*. Cette partie du territoire est soumise à plusieurs règles spéciales; ainsi, aucune marchandise portée au tarif d'importation ou d'exportation ne peut circuler dans cet intervalle, sans être accompagnée d'un *congé* délivré par les agents de la douane. Lorsque les objets tarifés partent d'un point situé dans le *rayon-frontière*, avec destination sur une localité située en France, il est délivré aux conducteurs des *passavants*, sans acquittement de droits. Du côté de la mer, le rayon-frontière appelé *maritime* s'étend le long de la côte à une distance déterminée; dans cet intervalle, les agents ont le droit de monter à bord et d'exiger des capitaines de vaisseaux la production de leur manifeste.

Comme pour les droits *d'entrée*, le législateur a établi, en matière de douanes, la faculté *d'entrepôt* et de *transit*.

La faculté d'entrepôt consiste en ce que les marchandises sont déposées, en franchise provisoire, dans les magasins où elles sont placées sous la surveillance de l'administration; l'entrepôt est *réel* ou *fictif*, suivant qu'il est fait dans les magasins publics sous la clef de l'administration, ou à domicile dans les magasins privés soumis à l'exercice des agents de la douane. La durée de l'entrepôt réel est de trois ans et celle de l'entrepôt fictif d'une année. Il faut que, dans ce délai, les marchandises soient réexportées ou que les droits soient acquittés. Sinon, les droits sont liquidés d'office et l'entrepositaire est sommé de retirer les marchandises. Si l'entrepositaire ne les retire pas, les denrées sont vendues et le prix est déposé à la caisse des dépôts et consignations, déduction faite des droits de douane.

Les denrées qui passent *en transit* empruntent seulement le territoire de la France pour se rendre à l'étranger; comme elles ne font pas concurrence à notre industrie et qu'elles peuvent, au contraire, servir à développer notre *commerce des transports*, la loi serait faite bien aveuglément si elle frappait les marchandises en *transit*[1]. Aussi s'est-elle bornée à prendre des précautions pour

[1] La loi du 9 février 1832 frappait le transit d'un droit de 25 centimes par 100

éviter la fraude. Les conducteurs des denrées ou marchandises doivent se munir à l'entrée d'un *acquit-à-caution*, qui leur est donné moyennant l'engagement qu'ils contractent de faire sortir les marchandises par le point indiqué, et de représenter l'acquit-à-caution à peine de payer un droit quadruple et une amende.

Droit administratif. T. II, p. 3 et suiv.

Ensemble des lois relatives : 1° à l'organisation administrative ; 2° aux rapports de l'administration avec les intérêts et les droits des particuliers. La plupart des traités le divisent en deux parties : *l'organisation administrative* et les *matières administratives*. Nous avons substitué à ce plan une division tirée des lois civiles. Après avoir exposé l'organisation administrative nous avons distingué les personnes morales, les choses ayant un caractère d'intérêt général, les manières d'acquérir. Nous terminons ensuite par la compétence et la procédure à suivre en matière administrative.

Droit au fauteuil. T. II, p. 213.

Les membres des autorités nationales (les ministres, les sénateurs, les députés, les conseillers d'État) ont droit au fauteuil dans les cérémonies auxquelles ils sont convoqués, telles que les *Te Deum* d'actions de grâces. Nous pensons que la Cour de cassation et la Cour des comptes dont la compétence s'étend sur toute la France doivent être considérées comme *autorités nationales*.

Droit constitutionnel. T. II, p. 3 et suiv. — T. III, p. 1 et suiv.

Les lois constitutionnelles diffèrent des lois ordinaires en ce qu'elles ne peuvent être modifiées qu'en suivant une procédure spéciale. Le Sénat et la Chambre des députés réunis en *Assemblée nationale* ont le droit de modifier la constitution. Mais pour que l'Assemblée nationale se réunisse il faut que chaque Chambre, délibérant séparément, ait à la majorité décidé qu'il y avait lieu de reviser la constitution en tout ou en partie. Les deux Chambres délibérant séparément suivant la procédure législative ordinaire, n'auraient pas le droit de faire le plus petit changement à la constitution. Le législateur a voulu, en rendant cette procédure plus difficile, donner de la stabilité à la constitution. En Angleterre, les lois constitutionnelles ne diffèrent pas des autres. Le Parlement (le roi et les deux Chambres) est souverain et peut légiférer sur toutes les matières sans distinction. Aussi n'y a-t-il pas de consti-

kilog. ou de 14 centimes par 100 fr. de la valeur. Ce droit a été supprimé par l'ord. du 10 décembre 1842.

tution écrite en Angleterre. Dans les autres pays on a généralement admis le système qui consiste à distinguer les lois ordinaires des lois constitutionnelles.

Le droit constitutionnel est l'ensemble des lois qui ne peuvent être faites que par l'Assemblée nationale. Elles ont pour objet la constitution des grands pouvoirs de l'État.

Droit public. T. II, p. 1 et suiv.

Ces mots peuvent être pris en deux sens : 1° par opposition au droit privé, le droit public est l'ensemble des lois qui sont relatives à la constitution de l'État et à ses rapports avec les particuliers : *quod ad statum reipublicæ spectat.* Il comprend le droit constitutionnel et le droit administratif : le droit des gens et même le droit pénal ont, dans cette acception, été plus d'une fois classés dans le droit public. 2° Dans un sens plus restreint, on entend par droit public l'ensemble des dispositions qui régissent les droits des citoyens, l'égalité devant la loi, la liberté individuelle, l'inviolabilité du domicile, l'inviolabilité de la propriété, la liberté de la presse, la liberté de réunion et d'association, la liberté religieuse, le secret des lettres, le droit à être jugé par ses juges naturels, le droit de voter l'impôt, droits qui ne sont énumérés dans aucun texte de loi actuellement en vigueur, mais qui depuis 1789 forment le fond commun de toutes les constitutions et, même quand elles gardent le silence, comme celle du 25 février 1875, doivent être considérées comme la base de notre législation.

Droits compensateurs. T. I, p. 85 et T. VI, p. 254.

Les droits compensateurs ne doivent pas être confondus avec les droits protecteurs. Ils ont pour objet d'établir des conditions égales pour les frais de production entre deux pays en faisant payer, à l'importation, des droits de douane qui soient l'équivalent des impôts que les mêmes produits paient à l'intérieur. Les droits protecteurs créent une inégalité au profit de la production indigène tandis que les droits compensateurs sont établis uniquement pour rétablir l'égalité qui serait rompue par la différence des législations fiscales. Le droit compensateur est légitime et incontesté lorsqu'il est possible de déterminer la part d'impôts qui grève spécialement un produit. Si, par exemple, il supporte à l'intérieur un de ces droits qu'on appelle *accise* en Angleterre et chez nous droit de fabrication ou de consommation, il est juste que les denrées de même espèce venant de l'étranger, acquittent cette taxe à l'entrée. Mais il est

difficile de dire la part qui grève chaque produit dans la somme des *impôts généraux;* aussi les droits compensateurs sont-ils contestés pour l'équivalence de tous les impôts qui n'ont pas la spécialité de l'accise ou du droit de fabrication.

Droits fixes. T. VI, p. 285 et 291. V. *Enregistrement.*

Le droit fixe est perçu d'après la nature de l'acte ; il ne varie pas suivant la somme qui est l'objet de l'acte. Aussi les droits fixes qui sont très légers lorsque l'acte est relatif à des sommes importantes est très lourd lorsque l'acte a pour objet de petites sommes. Tout acte donne lieu à un droit fixe quand il n'est pas taxé au droit proportionnel. S'il ne rentre pas dans une catégorie des contrats nommés, il est imposé au tarif général des actes innomés.

Le droit fixe *minimum* est pour les actes innomés : *actes civils,* 3 fr. en principal et 3 fr. 75 avec les décimes, actes *judiciaires* et *extrajudiciaires,* 1 fr. 50 en principal et 1 fr. 87 1/2 avec les décimes ; *actes administratifs,* 3 fr. en principal et 3 fr. 75 avec les décimes.

Quant aux actes nommés, il existe un tarif spécial à chacun d'eux.

Droits gradués. T. VI, p. 285 (V. *Enregistrement*).

Droits proportionnels. T. VI, p. 285, 291 et 293 (V. *Enregistrement*).

E

Échange (*Enregistrement*). T. VI, p. 315.

Échange d'un immeuble contre un immeuble, sans soulte. — Il est dû un droit de 3 fr. 50 ou, avec les décimes, 4 fr. 37 1/2 pour cent (2 fr. + 1 fr. 50 de transcription). Le droit de mutation par échange d'immeubles qui était de 1 fr. p. 0/0 d'après la loi du 16 juin 1824, a été élevé à 2 fr. p. 0/0 par la loi du 21 juin 1875. — Pour l'assiette du droit, on multiplie le revenu de l'un des immeubles échangés par 25 pour les immeubles ruraux ou par 20 pour les immeubles urbains.

Échange avec soulte. — On perçoit le droit d'échange ou 3 fr. 50 sur la plus petite portion et le droit de vente immobilière sur la *plus value.* La loi dit plus value et non soulte.

Échange d'un meuble contre un autre meuble. — Droit de 2 p. 0/0 ou avec les décimes 2 fr. 50.

Échange d'un immeuble contre un meuble. — Il peut dissimuler

une vente et c'est aux juges à le rechercher d'après les circonstances de chaque affaire.

Échanges d'immeubles ruraux. — Pour favoriser les échanges de parcelles et remédier au morcellement des propriétés rurales, une loi spéciale a réduit de 2 fr. à 0 fr. 20 p. 0/0 le droit d'échange (0 fr. 25 avec les décimes) lorsque les parcelles échangées sont situées dans la même commune ou dans les communes limitrophes. En dehors de ces limites, le tarif ainsi fixé ne sera applicable que si l'un des immeubles échangés est contigu aux propriétés de celui des échangistes qui le recevra et dans le cas seulement où les immeubles auront été acquis par les contractants par acte enregistré depuis plus de deux ans ou recueillis à titre héréditaire.

Quant à la soulte ou à la plus-value, elle donne lieu au paiement du droit de mutation conformément à l'article 52 de la loi du 28 avril 1816 (loi du 4 novembre 1884, qui abroge les lois des 27 juillet 1870 et 21 juin 1875 en ce qu'elles ont de contraire à ses dispositions). Le droit sur la soulte et la plus-value est de 5 fr. 50 ou 6 fr. 87 1/2 pour cent[1].

Échelle mobile. T. I, p. 79.

Le législateur a voulu assurer une espèce de rente fixe au propriétaire foncier et, pour les céréales, un prix uniforme au fermier. Un prix par hectolitre étant considéré comme rémunérateur, ce chiffre a été défendu par un droit de douane perçu d'après une *échelle mobile*. Lorsque le prix du blé était au-dessous, le droit d'entrée s'élevait; quand le prix du blé était au-dessus, le droit de douane à l'importation baissait et même était supprimé au delà d'une certaine somme. Ce système inventé et pratiqué en Angleterre fut imité en France et s'y maintint lorsque déjà les Anglais y avaient renoncé depuis longtemps. Ce qui l'a fait abandonner, c'est l'incertitude qu'il introduisait dans le commerce du blé. Un marchand qui avait calculé une opération sur certains droits n'était jamais sûr qu'au moment de l'entrée en France, l'élévation des droits survenue pendant le voyage des marchandises ne le constituerait pas en perte. Le commerce est sans doute sujet à beaucoup d'événements incertains; mais il ne faut pas ajouter aux causes d'incertitude naturelles des causes d'incertitude artificielles venant de la loi.

École historique. T. I, p. 157.

Les jurisconsultes et les publicistes sont partagés en deux écoles.

[1] La page 318, lignes 23 à 25, doit être rectifiée conformément à l'analyse que nous venons de donner de la loi du 4 novembre 1884.

Ceux qui appartiennent à l'école historique vantent l'excellence des institutions qui se forment peu à peu suivant les besoins du pays et les mœurs des habitants. Au contraire, l'école philosophique procède *à priori*, veut que la loi sanctionne les conceptions de la raison humaine et qu'elle supprime les institutions souvent bizarres établies par la coutume. La lutte de ces deux écoles a fait grand bruit en Allemagne. Mais cette distinction n'a plus chez nous d'application; car, en 1789, les traditions ont été rompues et il est rare que nous puissions faire autrement que de suivre la raison procédant *à priori*.

Écoulement des eaux des routes. T. VI, p. 6.

D'après l'article 640 C. civ., le propriétaire du fonds inférieur est tenu de recevoir les eaux qui découlent du fonds supérieur naturellement, et *sans que la main de l'homme y ait contribué*. La route étant construite de la main de l'homme, et sa chaussée étant disposée à dos d'âne pour faciliter l'écoulement des eaux, l'art. 640 C. civ., n'obligerait pas les riverains à recevoir les eaux de la voie publique; mais ils en sont tenus en vertu d'anciens règlements, et notamment de l'ordonnance du bureau des finances, du 29 mars 1754, art. 5, dont la disposition a été reproduite par l'art. 8 d'une autre ordonnance du même bureau, en date du 17 juillet 1781. Ces ordonnances sont encore en vigueur par suite de la disposition qui a maintenu les anciens règlements sur la voirie.

Quant aux chemins vicinaux, l'art. 21 de la loi du 21 mai 1836 donne aux préfets le droit de régler tout ce qui concerne l'écoulement des eaux[1].

L'administration a le droit de prendre les mesures qui seront propres à assurer le libre écoulement des eaux de la route; mais si la disposition qu'elle donne aux lieux avait pour effet d'aggraver la

[1] *Instruction ministérielle* de 1869, art. 307 et 308.

Art. 307. « Les propriétés riveraines situées en contre-bas des chemins vicinaux sont assujetties, aux termes de l'art. 640 du C. civ., à recevoir les eaux qui découlent naturellement de ces chemins. — Les propriétaires de ces terrains ne pourront faire aucune œuvre qui tende à empêcher le libre écoulement des eaux qu'ils sont tenus de recevoir et à les faire séjourner dans les fossés ou refluer sur le sol du chemin. »

Art. 308. « L'autorisation de transporter les eaux d'un côté à l'autre d'un chemin vicinal ne sera donnée que sous la réserve des droits des tiers. Il y sera toujours stipulé, pour l'administration, la faculté de faire supprimer les constructions faites, si elles étaient mal entretenues, ou si elles devenaient nuisibles à la viabilité du chemin. »

servitude, le riverain pourrait réclamer une indemnité, et comme le préjudice résulterait de l'exécution des travaux publics, la question d'indemnité serait de la compétence du conseil de préfecture. Le conseil appréciera, suivant les circonstances, si la charge imposée aux propriétaires n'est que l'exercice normal du droit d'écoulement des eaux, ou si elle constitue une aggravation qui donne droit à une indemnité.

Le propriétaire riverain qui veut conduire les eaux de son fonds à travers la voie publique doit en obtenir l'autorisation. L'autorité qui est chargée de prononcer sur la demande fixe les conditions auxquelles cette permission sera donnée. Ordinairement, elle prescrit l'établissement d'un aqueduc en maçonnerie.

Effets négociables. T. VI, p. 357 (*Enregistrement*).

Les effets négociables peuvent être cédés par endossement, en vertu de la *clause à ordre* qu'ils contiennent sans qu'il soit besoin de recourir aux formalités de l'art. 1690 C. civ. Au lieu de 1 fr. 0/0 (ou 1 fr. 25 avec les décimes), les effets négociables ne paient que 0 fr. 50 0/0 (ou 0 fr. 67 1/2 avec les décimes). De plus, ce droit réduit n'est exigible qu'au moment du protêt et avec le protêt, par conséquent à défaut de paiement et en cas de poursuites (loi du 28 février 1872, art. 10).

La taxe de 0 fr. 50 0/0 serait seule due, alors même que l'effet négociable serait causé : *valeur reçue en marchandises*. Il est évident, cependant qu'en ce cas, il y a eu vente d'objets mobiliers. Mais réciproquement, et alors même que le droit de vente aurait été perçu, le droit de 0 fr. 50 0/0 ne serait pas moins exigible sur les effets négociables qui seraient faits pour le règlement du prix. L'effet négociable n'est pas uniquement un acte d'exécution d'une opération antérieure; il contient quelque chose de plus, car l'obligation première a été transformée en titre négociable.

Lorsque le débiteur consent une hypothèque pour la sûreté du billet à ordre, le droit de 1 fr. 0/0 est dû sur l'acte constitutif de l'hypothèque parce qu'il contient une *reconnaissance d'obligation de somme* et ce droit est indépendant de celui de 0 fr. 50 0/0 pour l'effet négociable. Il y a là une obligation de somme dont la reconnaissance est taxée à 1 fr. 0/0 et un billet négociable qui contient quelque chose de plus que l'obligation et pour lequel on paie spécialement 0 fr. 50 0/0. Si on avait commencé par constituer l'hypothèque, — ce qui aurait emporté reconnaissance, — et qu'ensuite on eût fait pour le règlement du prix des effets négociables, les deux

droits seraient incontestablement dus. L'interversion des actes ne change pas la nature des opérations. Il n'y a d'ailleurs pas à distinguer entre les effets négociables notariés et les effets négociables sous-seings privés.

Les cessions par endossement ne sont soumis à aucun droit spécial. Cependant l'endossement par acte notarié devrait, comme tous les actes notariés, être soumis à l'enregistrement (loi du 22 frimaire an VII, art. 20); mais aucun droit proportionnel ne serait dû et l'enregistrement serait fait au droit fixe de 3 fr. 0/0 (3 fr. 75 avec les décimes), comme pour un acte civil innomé.

Intérêts. — Ordinairement, la somme qui fait l'objet de l'effet négociable contient les intérêts jusqu'à l'échéance. Mais ce n'est là qu'un usage et non encore un caractère essentiel de l'effet négociable. Le titre qui stipulerait les intérêts en dehors de la somme principale n'en serait pas moins un effet négociable et le droit serait perçu sur la somme qui peut être déterminée au vu du titre. L'administration avait d'abord refusé d'appliquer le tarif de 0 fr. 50 0/0 aux effets négociables où les intérêts étaient calculés en dehors et voyant là une obligation ordinaire, elle percevait 1 fr. 0/0. Ce qui n'était qu'une pratique ou plutôt un usage leur avait paru un caractère essentiel de l'effet négociable. Cette jurisprudence a été abandonnée (V. délibération du 1er octobre 1857).

Égalité civile. T. II, p. 15-50.

Ou plutôt *égalité devant la loi.* Il y avait en France, avant 1789, trois ordres : le Clergé, la Noblesse et le Tiers-État. Chaque ordre avait une représentation spéciale aux États généraux et aux États provinciaux; il votait séparément. Le clergé et la noblesse étaient exempts de l'impôt de la taille et de quelques autres, notamment des corvées pour les chemins. Les nobles payaient généreusement à la patrie, comme officiers, la dette du sang; mais il ne tiraient pas à la milice et obtenaient souvent des exemptions pour leurs fermiers ou protégés. Même en matière pénale, le noble se distinguait du roturier. Celui-ci était pendu tandis que le noble était décapité. Ces différences ont été remplacées par le principe de l'égalité devant la loi. La noblesse n'a plus qu'une situation de fait et n'a aucun droit spécial. Elle est cependant reconnue par la loi; car l'art. 259 du Code pénal punit l'usurpation de titres. Cet article avait été abrogé après 1830; il a été rétabli par la loi du 28 mai 1858. Après 1830, il y avait eu de nombreuses usurpations à la faveur de l'impunité; cette explosion de nouveaux titres diminuait la valeur de

ces distinctions et c'est ce qu'avaient voulu les législateurs qui avaient voté l'abrogation. La loi du 28 mai 1858, a donné à la noblesse une valeur qu'elle perdait chaque jour en punissant les inventeurs de faux titres.

Églises. T. II, p. 190.

Les rapports des citoyens avec l'État, au point de vue religieux, sont réglés de quatre manières principales : 1° une religion d'État avec exclusion de toute autre; 2° séparation de l'Église et de l'État; liberté de toutes les religions sous la protection de l'État; 3° une religion d'État mais sans exclusion des autres confessions; 4° subvention accordée à certains cultes reconnus. — Le premier de ces systèmes a été en vigueur dans les États de l'Église romaine, en Espagne, et, après la révocation de l'Édit de Nantes, en France. Le deuxième est pratiqué aux États-Unis. Le troisième est celui de l'Angleterre. Le quatrième est encore admis en France. — La subvention qui ne fut d'abord accordée qu'aux cultes chrétiens fut étendue au culte israélite par une ordonnance du 8 février 1831.

Éligibilité. T. III, p. 16.

Sont éligibles ou capables d'être élus à la Chambre des députés tous ceux qui sont électeurs et âgés de 25 ans accomplis. Les personnes non inscrites sur les listes ne sont pas admises à voter; elles n'ont pas l'exercice du droit. Cependant elles sont électeurs et à l'âge de 25 ans sont éligibles; il suffit, en d'autres termes, qu'elles aient la jouissance du droit électoral. — Par exception, les militaires des armées de terre et de mer en activité de service ne sont pas éligibles à la Chambre des députés (art. 7 de la loi du 30 novembre 1875). L'inéligibilité atteint les officiers en activité et ceux qui sont en disponibilité, momentanément sans emploi. Sont éligibles les officiers généraux dans le Cadre de réserve et ceux qui, ayant commandé en chef auraient été maintenus dans le premier cadre d'activité jusqu'à 70 ans. — Les officiers en retraite étant rentrés dans la vie civile sont éligibles; il en est de même des officiers de l'armée territoriale. — L'inéligibilité des militaires est *absolue*, c'est-à-dire applicable à tous les départements et arrondissements. L'article 12 de la loi du 30 novembre 1875 énumère plusieurs cas d'inéligibilité relative, c'est-à-dire applicable seulement à certains collèges, les fonctionnaires que cet article énumère pouvant être élus partout ailleurs.

Pour être éligible au Sénat, il faut être électeur et âgé de 40 ans révolus. Sont inéligibles d'une manière *absolue*, c'est-à-dire dans

tous les départements, les militaires des armées de terre et de mer, à l'exception de : 1° les maréchaux de France et les amiraux; 2° les officiers généraux maintenus sans limite d'âge dans la première section du cadre de l'état-major et non pourvus de commandement; 3° les officiers généraux ou assimilés placés dans la deuxième section du cadre de l'état-major général; 4° les militaires des armées de terre et de mer qui appartiennent soit à la réserve de l'armée active soit à l'armée territoriale. — Sont inéligibles aussi d'une manière *absolue*, les princes des familles ayant régné sur la France (art. 4 et 5 de la loi du 9 décembre 1883). Sont inéligibles *relativement*, c'est-à-dire dans les départements où ils exercent leurs fonctions, des fonctionnaires énumérés dans l'article 21 de la loi du 2 août 1875 qui est, à peu de chose près, identique à l'article 12 de la loi du 30 novembre 1875. Il faut seulement signaler une différence en ce qui concerne les magistrats. Pour la Chambre des députés, l'inéligibilité relative atteint tous les juges titulaires. Pour le Sénat, elle ne s'applique qu'au juge d'instruction.

Rectification. — A la page 47 du tome III, ligne 25e, nous disons à propos des militaires : « Au Sénat, leur incapacité d'être élus n'est que locale; pour la Chambre des députés, elle est absolue. » — Cette différence a été effacée par la loi du 9 décembre 1884, qui déclare inéligibles au Sénat, sauf les exceptions, les militaires des armées de terre et de mer (V. art. 5 de la loi du 9 décembre 1884).

Pour l'éligibilité dans les conseils administratifs, voir les mots *Conseils généraux*, *Conseils d'arrondissement*, *Conseils municipaux*, *Conseils de fabrique*.

Employés. T. IV, p. 178.

Les employés sont des fonctionnaires auxiliaires qui n'ont pas de pouvoir propre et qui aident les autorités à préparer leurs actes ou décisions. Un employé peut occuper une situation fort élevée et exercer une influence considérable; mais c'est là un pouvoir de fait et non de droit car sa signature ne peut pas donner à la décision la force obligatoire; elle ne le pourrait que si l'employé avait reçu de l'autorité compétente une délégation *ad hoc*. Encore faut-il supposer que la délégation a été faite par une autorité qui avait le droit de délégation. Souvent, en effet, il résulte soit du texte, soit de l'esprit de la loi, que les attributions sont incommunicables et que l'autorité instituée par la loi doit elle-même remplir les attributions qui lui ont été confiées. — Un fonctionnaire investi du droit d'autorité occupe quelquefois — souvent même — une petite situation et réci-

proquement un simple employé peut être un personnage d'importance.

L'article 11 de la loi de finances du 27 juillet 1870, disposa « qu'avant le 1er janvier 1872, l'organisation centrale de chaque ministère serait réglée par un décret dans la forme des règlements d'administration publique et insérée au *Journal officiel*. Aucune modification n'y pourra être apportée que dans la même forme et avec la même publicité. » Ce travail a été longuement retardé par les événements et vient à peine d'être terminé.

Il y a auprès des préfets, comme auprès des ministres, des bureaux ou employés qui sont placés sous l'autorité du préfet et la surveillance spéciale des secrétaires généraux. Un fonds d'abonnement est fourni au préfet pour le paiement de ses bureaux (matériel et personnel). Les quatre cinquièmes de la somme sont destinés au personnel et le cinquième au matériel. Sur la part du matériel, le préfet a le droit de faire des économies. Mais il est obligé de distribuer aux employés toute la part du fonds d'abonnement qui est destinée au personnel. On n'a pas voulu que le préfet fût tenté de spéculer sur le mérite des employés et de faire des bénéfices en prenant des employés moins capables (décret du 27 mars 1852). Le préfet distribue le fonds affecté au personnel suivant les besoins du service, suivant la manière dont il a besoin d'être aidé; mais la loi veut qu'il distribue la totalité de crédit pour être bien sûre qu'il n'aura pas d'intérêt à prendre les employés au rabais.

Engagement conditionnel. T. IV, p. 199.

Les jeunes gens qui ont obtenu certains diplômes ou certificats de fin d'études sont admis à contracter un engagement d'une année; cet engagement n'empêche pas qu'ils sont à la disposition du ministre; mais en temps de paix, ils ne sont pas tenus de faire, pendant cinq ans, le service de l'armée active. Cependant l'engagé conditionnel est astreint aux examens prescrits par le ministre de la guerre. Si, après un an de service, l'engagé ne satisfait pas à ces examens, il est obligé de rester une deuxième année au service. Lorsqu'après une deuxième année il ne satisfait pas aux examens, il est, par arrêté du ministre de la guerre, déclaré déchu du bénéfice de son engagement d'un an et reste soumis aux obligations de la classe à laquelle il appartient (art. 56 de la loi du 27 juillet 1872). D'un autre côté, la loi impose à l'engagé conditionnel l'obligation de s'habiller, monter, équiper et s'entretenir à ses frais. — En temps de guerre, les engagés conditionnels d'un an sont maintenus au

service et marchent avec la première partie de la classe à laquelle ils appartiennent par leur engagement.

Quels sont les diplômes ou certificats qui donnent droit à contracter l'engagement conditionnel d'un an? Ce sont les diplômes de bachelier ès-lettres et bachelier ès-sciences, les brevets de capacité pour l'enseignement spécial (art. 4 et 6 de la loi du 21 juin 1865); les certificats d'études présentés par les jeunes gens qui font partie de l'école centrale des arts et manufactures, des écoles nationales des arts et métiers, des écoles nationales des beaux-arts, du conservatoire de musique, des écoles nationales vétérinaires et des écoles d'agriculture, de l'école de haras du Pin (loi du 16 janvier 1876); des écoles des mines, des ponts et chaussées, du génie maritime (à titre d'élèves externes) et de l'école des mineurs de Saint-Etienne.

Indépendamment des jeunes gens qui ont les diplômes de bachelier, le certificat de capacité ou les certificats d'études ci-dessus énumérés, la faculté de contracter un engagement conditionnel est accordée à « tous ceux qui satisfont à un des examens exigés sur différents programmes proposés par le ministre de la guerre et approuvés par décrets en forme de règlements d'administration publique » (art. 54 de la loi du 27 juillet 1872).

D'un autre côté, les jeunes gens qui n'ont pas terminé leurs études peuvent, en contractant leur engagement conditionnel, obtenir un sursis avant de se rendre au corps pour lequel ils se sont engagés. Ce sursis peut leur être accordé jusqu'à l'âge de 24 ans accomplis (art. 57). Voir, pour les élèves des écoles d'agriculture subventionnées par l'État et pour les écoles supérieures de commerce subventionnées par les chambres de commerce, loi du 31 décembre 1875, art. 2.

Il serait difficile de dire si l'engagement volontaire ne blesse pas plus que le remplacement le besoin d'égalité auquel a été sacrifié la liberté des conventions. L'engagé conditionnel, après un an, s'il satisfait aux examens, est renvoyé dans ses foyers, c'est-à-dire qu'il obtient ce que le tirage au sort — cet aveugle instrument d'égalité — donne à ceux qu'il favorise. Comment l'engagé obtient-il ce traitement privilégié? En s'équipant et s'entretenant à ses frais. Cela paraîtra toujours un avantage accordé à la fortune. Le remplacement après tout n'était qu'une convention libre entre celui qui voulait et pouvait servir et celui qui en était empêché ou que son penchant ne portait pas vers la carrière militaire. Pourquoi interdire un contrat librement formé et qui, en soi, n'avait rien

d'immoral? Les entreprises de remplacement ne fonctionnaient plus lorsque fut faite la loi du 27 juillet 1872.

Enregistrement. T. VI, p. 283.

L'enregistrement est une formalité qui consiste dans la mention du jour où un acte a été présenté au receveur; il donne date certaine aux actes sous-seing privé. Les actes notariés ont date certaine par eux-mêmes, et les officiers ministériels seraient seulement passibles d'une amende s'ils négligeaient de faire enregistrer les actes par eux reçus. Il ne faudrait pas dire cependant, comme on le fait souvent, que, dans ce dernier cas, l'enregistrement est un simple prétexte à l'impôt. Cette formalité est un contrôle qui empêche les fraudes et antidates postérieures à la présentation de l'acte notarié et, par conséquent, elle rend un service, sinon identique, du moins analogue à celui de la date certaine qu'elle donne aux autres actes.

Les actes d'enregistrement ne sont pas, à la vérité, uniquement la rémunération d'un service rendu; elles ont aussi le caractère d'un impôt. Si elles n'étaient que le prix d'une formalité utile, le tarif serait le même, quelle que fût l'importance des valeurs, puisque la mention de l'enregistrement ne coûte pas plus de travail pour un acte portant sur une somme énorme que pour un acte relatif au plus mince intérêt; or la loi distingue trois espèces de droits : 1° les *droits fixes invariables;* 2° les *droits fixes gradués;* 3° les *droits proportionnels.* Jusqu'à la loi du 28 février 1872, on ne distinguait que les droits fixes et les droits proportionnels, les premiers uniformes, quelle que fût la somme, et les autres à raison de tant pour cent des valeurs qui faisaient l'objet de l'acte. C'est la loi du 28 février 1872 qui, pour certains actes, a gradué le tarif du droit fixe. Mais comme il n'est pas établi à tant pour cent, on ne peut pas le confondre avec les *droits proportionnels.* Les droits fixes, même ceux qui ne sont pas gradués, quoiqu'ils puissent, à plus juste titre, être considérés comme le prix d'un service, ne sont pas exempts du caractère fiscal, puisqu'ils s'élèvent ou s'abaissent suivant la *nature de l'acte*, bien que le travail à faire pour la mention de l'enregistrement soit le même.

La loi ne soumet qu'au droit fixe les actes qui ne portent ni mutation, ni obligation, ni libération, ni condamnation, ni collocation; en général, au contraire, les actes qui produisent un de ces effets sont tarifés proportionnellement. Mais il y a cette différence entre le droit proportionnel et le droit fixe que le premier n'est dû

qu'autant qu'il a été établi par une disposition expresse, tandis que le second est toujours exigible, soit en vertu de l'article du tarif où il est *nommément* porté, soit en vertu d'une disposition générale qui taxe à un droit uniforme les *actes innomés*[1].

Quant aux droits fixes gradués, ils ne sont dus que sur les actes énumérés dans l'article 1er de la loi du 28 février 1872 et ne sont pas exigibles dans les cas où la loi garde le silence.

Tantôt le droit n'est dû qu'autant que l'acte est présenté à l'enregistrement, de sorte que si les parties le retiennent, les agents de l'administration ne peuvent pas le rechercher; tantôt, au contraire, le droit est exigible même lorsque les parties ne présentent pas l'acte au receveur, et celui-ci a le droit de faire la preuve de l'opération qui est sujette à la taxe. Dans le premier cas, la taxe s'appelle *droit d'acte*, et dans le second, droit de *mutation;* celui-ci n'est exigible, comme l'indique son nom, qu'en cas de transmission entre-vifs, soit à titre onéreux, soit à titre gratuit ou de mutation par décès, soit *testamentaire*, soit *ab intestat*.

Pour la perception des droits proportionnels, il ne suffit pas de connaître le tarif fixé par la loi; il faut encore savoir sur quelle somme la taxe doit être *assise*. La loi du 22 frimaire an VII a tracé à ce sujet, des règles nombreuses dont l'étude exigerait des développements considérables; nous ne rappellerons que les principales.

En matière d'obligation, la taxe est due sur les sommes portées dans l'acte. Si l'engagement était de payer une rente perpétuelle ou viagère, elle serait perçue sur le capital *constitué* ou *aliéné* dans les contrats de constitution à titre onéreux. On voit que, malgré la différence qui sépare ces deux espèces de rentes, le législateur a établi une règle qui leur est commune; il n'y avait pas d'inconvénient à disposer ainsi, puisque le capital exprimé aura été fixé par les parties d'après la valeur de la rente viagère, c'est-à-dire d'après les chances de mortalité; la loi ne pouvait prendre pour base de liquidation du droit que l'estimation faite par les intéressés eux-

[1] La loi du 22 frimaire an VII (art. 68, § 1, n° 51) soumettait au droit fixe de 1 fr. tous les *actes innomés* civils, administratifs, judiciaires ou extrajudiciaires. Mais la loi du 18 mai 1850 (art. 8) l'a élevé à 2 fr. pour les actes *civils et administratifs*. Il résulte de là que les actes *judiciaires* et *extrajudiciaires* innomés étaient demeurés soumis à l'ancien tarif de 1 fr. La loi du 28 février 1872, art. 4, a augmenté de moitié les droits fixes pour tous les actes judiciaires, civils et administratifs. La loi du 19 février 1874, art. 2, a également augmenté de moitié les droits fixes sur les actes extrajudiciaires.

mêmes. Mais il était impossible d'adopter la même règle dans le cas où le capital de la rente n'est pas exprimé, ce qui a lieu pour les constitutions à titre gratuit. L'impôt alors a pour base un capital égal à vingt fois la prestation annuelle pour les rentes perpétuelles, et à dix fois pour les rentes viagères [1].

En matière d'aliénations immobilières à titre onéreux, la taxe est exigible sur les prix et les charges accessoires qui en sont considérées comme une augmentation [2]. Si le prix était inférieur à la valeur réelle, les agents de la régie auraient le droit de demander une expertise pour établir la véritable valeur vénale; le supplément de droit pour la différence établie par l'estimation serait dû, alors même que le prix véritable aurait été déclaré, en cas de vente faite à vil prix. Quoique rigoureuse, cette disposition était cependant indispensable, parce qu'il n'y a aucun moyen de savoir si l'acquéreur a ou n'a pas reçu, de la main à la main, la différence entre le prix réel et le prix déclaré; comme c'est là une opération mystérieuse dont il ne reste aucune trace, il fallait prendre pour base l'évaluation par experts : *dura lex, sed necessaria lex.*

[1] Art. 14, nos 6 et 7, de la loi du 22 frimaire an VII.

[2] Le droit proportionnel de mutation immobilière à titre onéreux est de 4 p. 100. L'art. 52 de la loi du 28 avril 1816 a, pour les *ventes d'immeubles*, disposé que le droit serait de 5 fr. 50 p. 100, mais qu'à la transcription, si elle était requise, il ne serait rien perçu pour la formalité. Quant aux actes d'aliénation à titre onéreux, *autres que la vente*, le droit de transcription n'est pas confondu dans le droit de mutation, et la question se présente souvent de savoir s'il faut ajouter 1 fr. 50 p. 100 aux 4 p. 100.

L'addition n'est pas à faire si la transcription a lieu dans les cas où elle est exigée par la loi du 23 mars 1855.

D'après l'art. 12 de la nouvelle loi, les actes qui n'étaient pas, avant sa promulgation, soumis au droit proportionnel de transcription, doivent être enregistrés au droit fixe de 1 fr. Au point de vue fiscal, elle a donc conservé l'ancien état de choses; or d'après l'art. 54 de la loi du 28 avril 1816, le droit de transcription était exigible, même quand l'acquéreur ne faisait pas transcrire, s'il y avait intérêt à faire transcrire, spécialement toutes les fois qu'il était l'ayant cause d'un acquéreur qui avait pu valablement constituer des hypothèques sur l'immeuble et qu'il y avait lieu d'en poursuivre la purge. Exemple : Primus vend à Secundus l'immeuble A, et l'acquéreur se met en possession. Il est dû 5 fr. 50 p. 100 (art. 52 de la loi du 28 avril 1816). Secundus ne paie pas son prix, et Primus obtient la résolution fondée sur l'art. 1184 du Code civil. D'après l'art. 12 de la loi du 27 ventôse an IX, interprété par la jurisprudence, il est dû un nouveau droit de mutation de Secundus à Primus. Mais ce droit de 4 p. 100 ne sera pas augmenté de 1 fr. 50 pour transcription; car la résolution n'est pas une *vente* et, comme elle opère rétroactivement, les droits conférés par Secundus sont éteints. Il n'y a pas intérêt à transcrire, parce que le vendeur n'a pas à purger.

Si la vente a des meubles pour objet, le droit n'est dû que sur le *prix déclaré*, et cette déclaration n'admet pas le contrôle de l'expertise (art. 15, 16 et 17 de la loi du 22 frimaire an VII).

Une exception à cette règle a été faite par la loi du 28 février 1872, art. 7 et 8, pour les cessions de fonds de commerce. Les mutations à titre onéreux des fonds de commerce ou de clientèle sont soumises à un droit d'enregistrement de 2 fr. p. 100. A défaut d'acte de mutation, il y est suppléé par la déclaration des parties et, à défaut de déclaration, par expertise. L'insuffisance du prix de vente peut également être constatée par expertise.

Quant aux transmissions à titre gratuit, par décès ou entre-vifs, l'assiette du droit varie suivant qu'il s'agit de mutations mobilières ou de mutations immobilières. Pour celles-ci, le droit est perçu sur un capital égal à 25 fois pour les biens ruraux et à 20 fois pour les autres biens, le revenu de l'immeuble, quelle que soit la valeur vénale. Le revenu, en cas de contestation, est fixé par experts, d'après tous les moyens de preuve, et non d'après les mentions de la matrice cadastrale, dont les chiffres sont chaque jour de plus en plus en disproportion avec le revenu réel; le cadastre n'est donc qu'un des éléments d'appréciation à consulter. Il résulte de là que des terrains ayant une valeur vénale considérable, à cause de leur situation, ne seraient taxés, en cas de donation ou de succession, que sur un faible capital déterminé d'après le revenu, tandis que s'ils étaient vendus, le droit serait proportionnel au prix d'achat.

Pour les transmissions mobilières à titre gratuit, le droit est perçu sur la valeur en capital d'après la déclaration des parties.

Si la déclaration relative à une succession mobilière était fausse, l'administration aurait-elle le droit de démontrer la fraude? — Il faut décider qu'elle le pourrait, puisque la loi prononce des peines fiscales; mais comment la fraude sera-t-elle établie? (Art. 39 de la loi du 22 frimaire an VII.) La preuve de la fraude résulterait suffisamment de mentions ou évaluations faites par les parties elles-mêmes dans d'autres actes. Après beaucoup de controverses et quelques variations de jurisprudence, il a été reconnu que les moyens de preuve de droit commun ne se concilieraient que difficilement avec la procédure qui a été adoptée en matière d'enregistrement. Ils impliquent notamment le concours des officiers ministériels qui n'occupent pas lorsque le jugement est rendu sur mémoire. La régie ne recherche les opérations non déclarées que dans les cas où les parties, se trahissant elles-mêmes, contredisent

leur déclaration par des mentions portées dans d'autres actes qui sont eux-mêmes soumis à l'enregistrement.

Les dons manuels n'étaient soumis à aucun droit avant la loi du 18 mai 1850, art. 6, et les parties pouvaient en faire la déclaration dans un acte authentique sans qu'il y eût lieu à la perception *ex post facto* du droit de mutation; mais la loi du 18 mai 1850 a soumis le don manuel, une fois déclaré, au droit qui aurait été exigible s'il avait été fait primitivement d'une manière ouverte. Il faut, d'après la loi, que le don manuel résulte soit d'une reconnaissance judiciaire, soit d'une déclaration faite par le donateur ou ses représentants (V. *Dons manuels*).

Cette même loi a fait disparaître, en matière de donations ou de successions, la différence de tarif qui distinguait antérieurement les meubles des immeubles, pour la plupart des transmissions à titre gratuit.

Par une disposition favorable au mariage, le législateur a voulu que le tarif fût réduit de moitié pour les donations faites par contrat de mariage ; d'un autre côté, par une gradation conforme à la nature des choses, il a élevé le droit à mesure que le degré de parenté s'éloignait, frappant avec modération sur la ligne directe, plus fort sur la ligne collatérale, avec moins de ménagement encore sur les étrangers.

Aux termes de l'art. 60 de la loi du 22 frimaire an VII, « tout droit d'enregistrement *régulièrement perçu* ne pourra être restitué, quels que soient les événements ultérieurs. » C'est de toutes les dispositions celle qui donne lieu aux plus graves difficultés; elle touche à toutes les parties du droit, et un commentaire complet de cet article serait un véritable traité d'enregistrement.

Si l'acte est non existant, par exemple, s'il s'agit d'une donation non acceptée ou irrégulière en la forme, il n'y a pas lieu d'exiger le droit, et les sommes payées doivent être restituées. Mais en serait-il de même si l'acte était seulement entaché d'une nullité provenant, par exemple, du défaut de capacité ou d'un vice du consentement pour erreur, dol ou violence? Nullement. Quoique affecté d'un vice irritant, le contrat produit ses effets tant qu'il n'est pas annulé, et il dépend de l'une des parties de le maintenir, en n'agissant pas par voie d'action en nullité. Le droit a donc été régulièrement perçu et, par conséquent, l'annulation est un de ces événements ultérieurs qui n'entraînent pas, aux termes de l'art. 60, la restitution des sommes payées.

Si l'événement ultérieur qui anéantit l'acte consiste dans la résiliation d'un contrat valable, non-seulement le droit perçu à l'origine n'est pas restituable, mais encore il peut y avoir lieu, suivant les cas, à la perception d'un nouveau droit de mutation.

Pour savoir quand le nouveau droit sera dû, il faut distinguer entre le cas où la résolution restaure l'aliénateur dans son droit primitif (*ex causâ primævâ et antiquâ*) et celui où il redevient propriétaire à partir du jour de la résolution seulement (*ex causâ novâ*); dans la première hypothèse, le premier droit n'est pas restituable, à la vérité; mais, comme il n'y a pas retranslation, un nouveau droit proportionnel n'est pas exigible; dans la seconde, la mutation est conservée et il s'en opère une nouvelle qui est passible du droit proportionnel. — Le donateur qui fait résoudre sa donation pour inexécution des conditions ou pour survenance d'enfants ne doit pas un second droit de mutation, puisque la résolution s'opère rétroactivement (*ex tunc*). Que si, au contraire, elle était prononcée pour ingratitude, il y aurait retranslation en vertu du jugement et, par conséquent, nouveau droit proportionnel.

La résolution qui a lieu en vertu d'une clause expresse insérée au contrat, produit son effet rétroactivement, et par conséquent ne donne pas lieu à la perception d'un second droit de mutation. Il en devrait être de même de la condition résolutoire tacite qui est sous-entendue dans tous les contrats synallagmatiques (art. 1184 C. civ.), et spécialement de la résolution de la vente par défaut de paiement du prix. Mais cette conséquence n'a pas été adoptée, parce que, sous la forme d'une action en résolution pour défaut de paiement de prix, il serait facile aux parties de connivence de dissimuler la *résiliation d'une vente consommée*. Or le résiliement volontaire est considéré comme une seconde mutation sujette au droit proportionnel de mutation, lorsqu'il n'est pas fait dans les vingt-quatre heures en vertu d'une clause expresse par laquelle l'acquéreur se réserve la faculté d'élire command[1]. Cependant, dans le cas de résolution prévu par l'art. 1184 du C. civ., le nouveau droit propor-

[1] Pour qu'un deuxième droit de mutation ne soit pas dû, en cas d'élection de command, les conditions suivantes sont nécessaires : 1° que la faculté d'élire ait été réservée dans l'adjudication ou le contrat de vente; 2° que l'élection ait été déclarée dans un acte public; 3° que cette déclaration ait été notifiée dans les vingt-quatre heures à l'administration. Le délai de vingt-quatre heures se compte d'heure à heure. Les avoués qui se portent adjudicataires dans les ventes judiciaires sont censés enchérir pour les commands. Ils peuvent élire command, pendant les *trois jours* qui

tionnel ne serait pas dû si l'acquéreur n'avait pas été mis en possession, exception qui peut sembler être en contradiction avec le principe que la propriété se transfère par le seul consentement, mais qui résulte de l'art. 11 de la loi du 27 ventôse an IX[1].

La *folle enchère* et la *surenchère* ont pour effet de résoudre la première adjudication; en cas de folle enchère, l'adjudicataire fol enchérisseur demeure obligé envers la régie jusqu'à concurrence d'une somme égale aux droits exigibles pour le prix de l'adjudication par lui faite, si la nouvelle adjudication dépasse la première, le supplément du droit de mutation est dû par le nouvel adjudicataire, et les sommes payées par le fol enchérisseur étant imputables sur les taxes exigibles, le fol enchérisseur peut répéter ce qu'il a versé contre l'acquéreur définitif, à la décharge duquel il se trouve avoir payé. On voit par là qu'il n'est perçu qu'un seul droit proportionnel, quoiqu'il y ait deux adjudications; cela tient à ce que les enchères nouvelles ne sont pas la source d'une acquisition nouvelle, et qu'on les a considérées plutôt comme la continuation des premières.

Une autre règle très importante, en matière d'enregistrement, consiste en ce que toutes les clauses portées dans le même acte doivent être taxées, mais seulement lorsqu'elles sont *indépendantes*. Lorsqu'elles dépendent les unes des autres, le droit n'est exigible que sur la convention principale, non sur la clause dépendante accessoire. Exemple : une vente est faite à crédit et le paiement du prix n'a lieu que plus tard; le droit de libération sera dû sur la quittance, indépendamment du droit de mutation pour vente. Que si, au contraire, l'acte de vente portait quittance, le droit de mutation serait seul dû, la libération étant une opération accessoire *dépendante* de la vente. Cet exemple peut faire saisir l'esprit de la règle; quant au point de savoir comment une clause *dépendante* se distinguera d'une clause *indépendante*, il serait difficile d'établir des principes certains, et c'est une matière qui est livrée au discernement des administrateurs et des juges.

Les règles générales sur la matière de l'enregistrement comportent trois espèces d'exceptions; on distingue en effet :

suivent l'adjudication, par déclaration au greffe. Cette faculté leur appartient de plein droit, sans qu'il soit nécessaire d'insérer une réserve expresse dans l'adjudication. La loi n'exige pas non plus que la déclaration de l'avoué soit notifiée à l'administration; la déclaration au greffe suffit.

[1] Cette disposition pouvait se concilier avec un état du droit où la *tradition* était indispensable à la translation de propriété.

1° Les *actes exempts* de la formalité ;

2° Les actes à *enregistrer gratis ;*

3° Les actes à *enregistrer en débet.*

Certains actes ont été *exemptés* de la formalité de l'enregistrement, ou parce que les officiers dont ils émanent présentent assez de garanties pour qu'il n'y ait pas lieu de les contrôler, ou parce que ces actes sont de petite importance, ou enfin parce que leur nombre est très considérable. Exemples de l'exemption : les actes des assemblées législatives, les actes d'administration publique non formellement soumis au droit, les quittances des contributions directes, etc.[1].

D'autres actes doivent être *enregistrés gratis*, lorsqu'on les présente au receveur; cette exemption est fondée sur les considérations d'un autre ordre et ordinairement tirées de la faveur que méritent ou les parties ou les opérations dont il s'agit. Ainsi les actes d'acquisition ou d'échange entre l'État et les particuliers, tous les actes faits pour arriver à l'expropriation pour cause d'utilité publique (art. 58 de la loi du 3 mai 1841), les actes d'exécution tendant au recouvrement des contributions publiques, etc., sont enregistrés gratis.

L'enregistrement gratis ne doit pas être confondu avec l'*enregistrement en débet*, qui donne naissance à une troisième catégorie d'actes traités exceptionnellement. Les droits pour l'enregistrement en débet sont dus conditionnellement, tandis que, dans le cas de l'enregistrement gratis, ils ne sont jamais exigibles. Ainsi pour les procès d'assistance judiciaire, les actes présentés par le demandeur sont enregistrés en débet, et la régie peut en recouvrer le montant contre la partie qui succombe[2]. La partie poursuivante qui a obtenu l'assistance judiciaire est dispensée de faire l'avance des frais.

Résumé du tarif :

Vente mobilière.....	2 fr. 0/0
Vente immobilière (droit de transcription compris).....	5 fr. 50 0/0
Rétrocession et *cession*.....	4 fr. 0/0

Le droit de transcription ne se confond plus ici avec le droit de mutation et n'est exigible que sur les actes de cession ou de rétrocession qui sont de nature à être transcrits.

[1] Art. 70 de la loi du 22 frimaire an VII.

[2] Loi du 22 janvier 1851 sur *l'assistance judiciaire*, art. 14.

Réméré exercé dans le délai (quittance).....	0 fr. 50 0/0
Après le délai.....	5 fr. 50 0/0
Résolution pour défaut de paiement du prix :	
Avant la mise en possession.....	Droit fixe.
Après la mise en possession.....	4 fr. 0/0
Marché-vente de meubles.....	2 fr. 0/0
Echange d'immeubles sans soulte.....	2 fr. 0/0
Le droit est assis sur la valeur de l'un seulement des objets échangés.	
Avec soulte.....	4 fr. 0/0
Plus le droit de transcription sur le montant de la plus-value.	
Le droit n'est que de 0 fr. 20 0/0 dans les échanges qui sont faits aux conditions déterminées par la loi du 4 décembre 1884 qui a modifié la loi du 27 juillet 1870.	
Echange de meuble contre un meuble.....	2 fr. 0/0
Echange de meuble contre un immeuble.....	5 fr. 50 0/0
Dans le cas où l'opération paraîtra n'être au fond qu'une vente.	
Transactions :	
Si elles ne contiennent aucune stipulation de sommes ou de valeurs.....	Droit fixe.
Si elles contiennent une stipulation de sommes ou de valeurs.....	1 fr. 0/0
Si la condition est la translation d'une propriété mobilière.....	2 fr. 0/0
— d'une propriété immobilière.....	4 fr. 0/0
Et de plus de 1 fr. 50 si l'acte est de nature à être transcrit.	
Société :	
Si l'acte de société ne contient ni obligation, ni libération, ni transmissions de biens, meubles ou immeubles.....	Droit fixe gradué.
Baux.....	0 fr. 20 0/0
Sur le total des loyers si la durée du bail est fixée.	
Si le bail est illimité quant à la durée, le droit est de	2 fr. 0/0
Sur le loyer annuel.	
Si c'est un bail d'immeubles à rente perpétuelle, le droit est de.....	4 fr. 0/0

L'article 11 de la loi du 22 août 1871 soumet au droit les locataires par bail verbal et exige la déclaration de la location par le preneur et, à son défaut, par le bailleur.

Emphytéose	5 fr. 50 0/0
Marchés de travaux	1 fr. 0/0
Marchés de transports. Lettres de voiture	Droit fixe.
Bail de nourriture — Limité	0 fr. 20 0/0
— — Illimité	2 fr. 0/0
Antichrèse	2 fr. 0/0
Obligations	1 fr. 0/0
Cessions, transports et délégations	1 fr. 0/0
Constitution de rente à titre onéreux	2 fr. 0/0
Cautionnement	0 f. 50 0/0
En sus du droit principal d'obligation fixé à 1 0/0.	
Effets négociables	0 fr. 50 0/0
Lettre de change, si elle est irrégulière et réputée simple promesse	1 fr. 0/0
Actions nominatives	0 fr. 50 0/0
Actions au porteur	0 fr. 20 0/0 droit annuel[1].
Assurances maritimes	0 fr. 50 0/0
Sur le montant des primes et accessoires de la prime.	
Assurances contre l'incendie, annuellement, 8 0/0 du montant des primes (Loi du 23 août 1871, art. 6.)	8 fr. 0/0
Libération de sommes et valeurs	0 fr. 50 0/0
Décharge	Droit fixe gradué.
Quittance avec subrogation	1 fr. 0/0
Atermoiements	0 fr. 50 0/0
Concordats	Droit fixe.
Condamnation, collocation ou liquidation	0 fr. 50 0/0
Partage sans soulte	Droit fixe.
Avec soulte, on ajoute le droit de transmission mobilière ou immobilière	
Partage d'ascendant sans soulte	1 fr. 0/0

Avec soulte on ajoute le droit de transmission mobilière ou immobilière. Le droit de transcription des partages anticipés, quand ils ont des immeubles pour objet, a été réduit à 0 fr. 50 p. 100 par la loi du 21 juin 1875.

Actes à titre gratuit. — Quant aux donations et successions, le droit est

[1] Loi du 29 juin 1872, art. 3.

exigible d'après les tarifs portés au tableau suivant, que nous empruntons à l'ouvrage de M. Gabriel Demante[1] :

Ligne directe.

Donations entre-vifs :	1° par contrat de mariage.	meubles...	1 f. 25 p. 100
		immeubles.	1 25 + 1 50 = 2 75 p. 100
	2° hors contrat de mariage.	meubles...	2 50 p. 100
		immeubles.	2 50 + 1 fr. 50 = 4 » —
	3° portant partage	meubles...	1 » p. 100
		immeubles.	1 » p. 100 + 50 = 1 f. 50
Mutations par décès :	Quelconques (sans distinction de meubles ou d'immeubles)....		1 » —
	Dispositions testamentaires, avec charge de restitution (art. 1069 C. civ.).....	meubles...	1 » —
		immeubles.	1 » + 1 f. 50 = 2 f. 50

Époux.

Futurs par contrat de mariage, donations entre-vifs de biens présents.....	meubles...	1 f. 50
	immeubles.	1 50 + 1 50 = 3 f.
Donations entre époux pendant le mariage (art. 1096 C. civ.).....	meubles.	3 »
	immeubles.	3 » + 1 50 = 4 50 p. 100
Mutations par décès : résultant de donations éventuelles ou de testament.....	(sans distinction de meubles ou d'immeubles)..	3 » —
résultant de la loi (art. 767 C. civ.).....	(sans distinction de meubles ou d'immeubles)..	9 » —

Collatéraux.

N. B. Il n'y a désormais aucune distinction à faire, quant *à la fixation* des droits entre les meubles et les immeubles (loi du 21 avril 1832, art. 33, combinée avec celle du 18 mai 1850).

Frères et sœurs, oncles et tantes, neveux et nièces.....	Donation *entre-vifs* par contrat de mariage.....	4 f. 50 p. 100
	Autres transmissions	6 50 —

[1] *Expos. raisonnée*, 3e édit., t. II, p. 205.

Grands-oncles et grand-tantes, petits-neveux et petites-nièces, cousins-germains.	Donation *entre-vifs* par contrat de mariage.....	5 f.	» p.	100
	Autres transmissions.....	7	»	—
Parents au delà du 4e deg. jusqu'au 12e deg.....	Donation *entre-vifs* par contrat de mariage.....	5	50	—
	Autres transmissions.....	8	»	—

Personnes non parentes.

Donation *entre-vifs* par contrat de mariage.....	6 f.	» p.	100
Autres transmissions.....	9	»	—

Le droit fixe gradué est déterminé par l'article 2 de la loi du 28 février 1872 : 5 fr. jusqu'à 5,000 fr., 10 fr. de 5,000 à 10,000 fr., 20 fr. de 10,000 à 20,000 fr., et 20 fr., par chaque somme de 20,000 fr. ou fraction de 20,000. Le droit gradué ne s'applique pas à tous les actes, mais seulement à ceux qui sont compris dans l'énumération de l'article 1er. Ces actes sont, savoir : 1° les actes de formation et de prorogation de société qui ne contiennent ni obligation, ni libération, ni transmission de biens meubles ou immeubles entre les associés ou d'autres personnes ; 2° les actes translatifs de propriété ou d'usufruit de biens immeubles dans les colonies ou dans les pays où le droit d'enregistrement n'est pas établi ; 3° les actes ou procès-verbaux de vente de marchandises avariées par suite d'événements de mer et de débris de navires naufragés ; 4° les contrats de mariage soumis actuellement au droit fixe ; 5° les partages de biens meubles et immeubles entre copropriétaires, cohéritiers et associés ; 6° les délivrances de legs ; 7° les consentements à mainlevée d'hypothèque ; 8° les prorogations de délais ; 9° les adjudications et marchés dont le montant est payable par le Trésor public ; 10° les titres nouvels et reconnaissances de rentes.

Enrôlement volontaire. T. IV, p. 202.

L'engagement volontaire est un contrat entre l'État et l'enrôlé : il n'est obligatoire pour aucune des parties et l'État a, comme l'enrôlé, la liberté de le contracter. Il pourrait arriver que, loin de vouloir augmenter son effectif militaire, l'État voulût ou le diminuer ou le laisser dans le *statu quo*. Aussi la loi dit-elle que « tout Français *peut être autorisé* à contracter un engagement volontaire. » — L'art. 46 de la loi du 27 juillet 1872 fixe les conditions.

« L'engagé volontaire doit : 1° s'il entre dans l'armée de mer, avoir seize ans accomplis, sans avoir la taille prescrite par la loi,

mais sous la condition qu'à l'âge de dix-huit ans il ne pourra pas être reçu s'il n'a pas cette taille; 2° s'il entre dans l'armée de terre, avoir dix-huit ans accomplis et au moins la taille d'un mètre cinquante-quatre centimètres; 3° savoir lire et écrire, mais la dispense de cette condition a été accordée et prorogée à plusieurs reprises; 4° jouir de ses droits civils; 5° produire un certificat de bonnes vie et mœurs. Le certificat doit contenir le signalement du jeune homme qui veut s'engager, mentionner la durée du temps pendant lequel il a été domicilié dans la commune et attester qu'il n'a jamais été condamné à une peine correctionnelle pour vol, escroquerie abus de confiance ou attentat aux mœurs. — Si l'engagé a moins de vingt ans, il doit justifier du consentement de ses père, mère ou tuteur. Ce dernier doit être autorisé par le conseil de famille » (art. 46).

La durée de l'engagement est de cinq ans, comme le service dans l'armée active. Aussi la présence sous les drapeaux d'un engagé volontaire est pour son frère une cause de dispense. Il en serait autrement de l'engagement en temps de guerre et pour la durée de la guerre. Comme la durée de la guerre et, par conséquent, de l'engagement peut être très courte, la loi n'y attache pas la dispense pour les frères de l'engagé. Ceux qui, après une année de service, vont être renvoyés dans leurs foyers peuvent être admis à compléter les cinq années à titre d'engagés volontaires. Ceux qui ont été renvoyés peuvent être admis à contracter un engagement de cinq années (art. 47).

Enseignement. T. I, p. 107 et t. IV, p. 507 et suiv.

L'État peut-il intervenir en matière d'enseignement ou doit-il laisser cette matière exclusivement à l'initiative privée? Nous pensons qu'il doit laisser aux particuliers le soin de faire le plus possible et se borner à suppléer ce que l'initiative privée aurait d'insuffisant. Ainsi, en matière d'enseignement supérieur, l'État est presque en tous pays seul en mesure de faire les dépenses nécessaires pour les laboratoires et l'outillage scientifique. Là où cette dépense peut être couverte par des associations, l'État doit laisser faire l'initiative privée; il ne doit intervenir qu'à titre de suppléant. Les particuliers ne font généralement le service que là où ils ont quelque espoir de bénéfice et notamment dans les localités suffisamment peuplées. L'État seul peut desservir les communes où il y aurait perte et se charger de porter l'enseignement dans les hameaux. L'intervention de l'État, en nature d'enseignement, est légitime : 1° pour donner à l'enseignement un caractère élevé et scientifique

que l'initiative privée ne lui donnerait pas, ordinairement du moins; 2° pour créer des établissements modèles qui entraîneraient l'imitation de l'enseignement privé; 3° pour organiser le service de l'enseignement dans les communes et hameaux où il ne serait pas productif.

Dans presque tous les pays, l'enseignement primaire a été rendu obligatoire sous peine d'amende contre les parents ou tuteurs et même sous peine corporelle en cas de récidive. Nous pensons que cette obligation a été créée avec raison parce qu'elle peut être considérée comme étant la suite et la sanction de l'article 203 du Code civil qui oblige les parents à nourrir, entretenir et *élever* leurs enfants. L'obligation n'aurait même probablement pas fait de difficulté si elle n'avait pas été compliquée de la gratuité et de la laïcité. Mais toutes les objections sont venues du programme : *l'enseignement laïque, gratuit et obligatoire*. La gratuité a eu pour conséquence d'exonérer le riche des frais de scolarité et de les faire supporter par tous les contribuables, riches ou pauvres. La laïcité a exclu de l'enseignement public des éducateurs excellents qui étaient capables non-seulement d'instruire les enfants, mais de leur donner l'exemple du dévouement et du désintéressement. Quant à *l'obligation*, elle a été admise et même pratiquée par l'Église qui a prononcé contre les parents négligents des peines de l'ordre religieux (*V. le mot suivant*).

Enseignement obligatoire. T. II, p. 366 et t. IV, p. 558.

L'enseignement primaire est tellement répandu que l'on peut considérer comme des infirmes ou des estropiés ceux qui ne savent pas lire ou écrire. Les parents qui ne feraient pas, le pouvant, donner ce degré d'instruction à leurs enfants manqueraient au devoir que la loi leur impose de les élever (art. 203 du Code civil). Aussi l'enseignement a-t-il été rendu obligatoire dans presque tous les États des deux mondes. La France n'est entrée que tard dans cette voie et c'est seulement par la loi du 28 mars 1882, que l'obligation a été établie. Cette obligation entraînait la gratuité pour les parents qui n'avaient pas le moyen de donner à leurs enfants cette instruction. La gratuité avait depuis longtemps été accordée aux familles indigentes; la loi du 16 juin 1881 l'avait généralisée en supprimant la rétribution scolaire dans toutes les écoles publiques et le prix de pension dans les écoles normales. La gratuité avait donc précédé l'obligation. La gratuité dans les écoles publiques n'entraîne pas la gratuité dans les écoles libres; mais en fait les établissements

libres ne pourraient pas supporter la concurrence des établissements publics s'ils n'offraient pas eux aussi l'enseignement gratis.

Les enfants de cinq à treize ans doivent ou fréquenter une école soit publique, soit libre ou recevoir l'enseignement chez leurs parents. Les père, mère ou tuteur sont tenus de déclarer si l'enfant suivra une école ou s'il recevra l'enseignement à domicile. A défaut de déclaration, le maire désigne l'école où l'enfant sera envoyé. L'enfant élevé chez les parents doit après deux ans subir un examen et si l'épreuve est insuffisante, il est d'office envoyé dans une école primaire publique. Ceux qui fréquentent une école ne sont tenus qu'à l'assiduité jusqu'à treize ans; ils n'ont à subir aucun examen; mais ils peuvent, à onze ans, passer un examen et s'ils le passent avec succès, la loi les dispense de fréquenter l'école jusqu'à treize ans (V. *Enseignement*).

Enseignement primaire. T. II, p. 354 et t. IV, p. 558.

Les matières qui sont l'objet de l'enseignement primaire sont énumérées dans la loi du 28 mars 1882. Toutes les parties sont obligatoires. L'*instruction morale et civique* ne comprend pas la morale religieuse; il n'est même pas permis à l'instituteur d'enseigner la morale religieuse dans les locaux scolaires des écoles publiques. L'instituteur peut seulement l'enseigner, hors des heures de classe, dans un local autre que l'école publique. — Il faut, pour être en droit d'enseigner, être pourvu du *brevet de capacité*. La loi du 15 mars 1850 admettait l'équivalence des lettres d'obédience; mais cette équivalence a été supprimée par la loi du 28 mars 1882 ou du moins n'a été conservée qu'à titre de disposition transitoire pendant un certain nombre d'années. Mais le brevet de capacité n'est pas exigé pour les personnes qui se vouent à l'enseignement à titre d'auxiliaires. Les auxiliaires enseignant sous l'autorité d'un breveté, celui-ci est responsable de la classe et couvre l'auxiliaire. Le brevet n'est exigé que pour ceux qui dirigent une école et en ont la responsabilité; il n'est pas nécessaire à l'égard de ceux qui enseignent sous l'œil du maître responsable de la direction de l'école.

Quiconque veut ouvrir une école primaire doit en faire la déclaration au maire de la commune où il a l'intention de s'établir, lui en désigner le local et lui donner l'indication des lieux où il a résidé et des professions qu'il a exercées pendant les dix années précédentes. Cette déclaration doit être adressée au recteur (aujourd'hui au préfet), au ministère public et au sous-préfet. Dans le mois qui suit la déclaration, le préfet peut, sur la dénonciation du ministère

public ou du sous-préfet, faire opposition à l'ouverture de l'école dans l'intérêt des mœurs publiques. Cette opposition est jugée par le conseil départemental. Le maire a aussi le droit de faire opposition à l'ouverture de l'école, en refusant d'approuver le local. C'est aussi le conseil départemental qui statue sur l'opposition du maire. L'appel serait porté devant le conseil supérieur (art. 19 de la loi du 10 avril 1867 et 28 de la loi du 15 mars 1850). C'est ce qui résulte d'un arrêt du Conseil d'État du 3 août 1883 et d'une décision du Conseil supérieur du 28 décembre 1883.

Enseignement secondaire. T. II, p. 361 et t. IV, p. 507 et suiv.

Tout Français qui veut établir une institution d'enseignement secondaire doit en faire la déclaration au recteur de l'académie dans le ressort de laquelle il veut la fonder. Cette déclaration doit comprendre l'indication du local et la désignation des lieux où il a résidé pendant les dix années précédentes ainsi que des professions que le déclarant a exercées pendant le même délai. A la déclaration doivent être jointes les pièces suivantes : 1° un certificat de stage constatant qu'il a rempli pendant cinq ans au moins les fonctions de professeur ou de surveillant dans un établissement d'enseignement secondaire public ou libre; 2° soit le diplôme de bachelier, soit un brevet de capacité délivré par un jury d'examen; 3° le plan du local et l'indication de l'objet de l'enseignement. Ces déclarations doivent être communiquées par le recteur au préfet et au ministère public. Ces conditions sont rigoureusement exigées; mais le ministre peut dispenser des cinq années de stage sur la proposition du conseil académique et de l'avis du conseil supérieur. — Dans le mois qui suit la déclaration, le préfet et le procureur de la République peuvent former opposition devant le conseil académique. En cas d'opposition, le conseil académique statue sur la main levée, sauf appel devant le conseil supérieur de l'instruction publique.

On considère comme établissement d'enseignement secondaire, soumis aux conditions ci-dessus, celui qui envoie des élèves au lycée. Si le maître ne donne pas l'instruction, les élèves sont placés sous sa direction morale. Il est donc chargé de la partie la plus importante de l'éducation, de celle qu'on ne peut abandonner à des personnes n'offrant aucune garantie et affranchie de surveillance.

L'inspection de l'État sur les établissements publics d'enseignement secondaire comprend l'hygiène, la morale, la salubrité, les

méthodes, les résultats, les progrès, le caractère politique de l'enseignement. Appliquée aux écoles libres, l'inspection ne doit porter que sur la *moralité*, l'*hygiène* et la *salubrité*. Elle ne peut porter sur l'enseignement que pour vérifier s'il n'est pas contraire à la morale, à la constitution et aux lois (art. 21 de la loi du 15 mars 1850).

Enseignement supérieur. T. II, p. 365 et t. IV, p. 534.

D'après la loi du 12 juillet 1875, tout Français âgé de 25 ans accomplis et n'ayant encouru aucune des condamnations qui pourrait entraîner l'incapacité d'enseigner, peuvent ouvrir des cours ou fonder des établissements à la charge d'en faire la déclaration préalable. La déclaration pour un cours isolé, doit être faite dix jours avant au recteur pour le département du chef-lieu de l'académie et à l'inspecteur d'académie dans les autres départements autres que celui du chef-lieu d'académie. Si les personnes inscrites sont seules admises au cours, aucune autre fomalité que la déclaration n'est exigée. Si d'autres personnes sont admises, il faut remplir les conditions prescrites par la loi sur les réunions publiques (loi du 30 juin 1881). Il serait facile, en effet, de tenir une réunion publique, sans remplir les conditions de la loi sur les réunions, en lui donnant le nom de cours public avec admission de toutes personnes, inscrites ou non inscrites.

Quant aux établissements d'enseignement supérieur, la loi exige que la déclaration soit faite par trois administrateurs au moins. Si l'établissement compte des professeurs ayant le titre de docteur en nombre égal à celui de la faculté de l'État qui en a le moins, l'établissement libre peut prendre le titre de *faculté*. Lorsque l'établissement a trois facultés au moins, la loi du 12 juillet 1875 lui donnait le droit de prendre le nom d'*université;* mais la loi du 17 mars 1880 a retiré cette concession. Il n'y a en France qu'une université, mot qui, par une déviation du sens primitif, désigne l'ensemble des établissements scolaires de l'État à tous les degrés et, pour prévenir toute confusion, il est interdit aux établissements libres de prendre le titre d'université; ils peuvent continuer à s'appeler *facultés*.

La loi du 12 juillet 1875 avait admis les établissements libres à participer à la collation des grades. Tout élève des facultés libres était admis à l'examen devant les professeurs de l'université; mais il pouvait aussi demander à le passer devant un *jury spécial*. Le jury spécial était composé de professeurs de l'État, en majorité, si le nombre des examinateurs était impair. Lorsque le nombre

était pair, les deux éléments y entraient en nombre égal, mais la présidence du jury appartenait aux professeurs de l'État. — La loi du 17 mars 1880 a supprimé cette participation à la collation des grades.

Essartement des bois. T. VI, p. 11.

La contiguïté des chemins avec les bois a l'inconvénient : 1° d'entretenir une humidité contraire à la conservation de la voie; 2° de fournir aux malfaiteurs des facilités pour tendre des embûches aux voyageurs. Aussi l'essartement, c'est-à-dire l'arrachage du bois le long de la route, des deux côtés, est-il réclamé par l'intérêt de la sécurité et de l'entretien des chemins. Il a été prescrit par l'article 3 de l'ordonnance d'août 1669. L'ordonnance de 1669 ne parle que des *grands chemins* servant au passage des coches et carrosses publics. Il en résulte que cette servitude ne s'applique pas aux chemins vicinaux qui ne rentrent pas dans l'expression de *grands chemins*. La servitude n'est pas non plus due par les propriétaires riverains d'un chemin de fer : 1° parce que l'ordonnance n'a pas pu prévoir l'établissement de cette espèce de voie publique; 2° parce que le voisinage du bois n'offre pas, du moins au point de vue de la sûreté, les mêmes inconvénients pour un chemin de fer que pour une voie publique fréquentée par les piétons.

On a longtemps controversé la question de savoir comment doit se calculer la distance de 60 pieds dont parle l'ordonnance de 1669. D'après un avis du Conseil d'État du 18 novembre 1823 avis qui fut délibéré par les comités réunis du contentieux, de l'intérieur et des finances, et confirmé par une ordonnance du 9 novembre 1828, il fallait prendre 60 pieds, de chaque côté, à partir de l'arête extérieure du fossé : ce qui aurait donné un total de 120 pieds. En y ajoutant la chaussée et les fossés, l'essartement aurait compris un espace de 180 pieds. Dans un deuxième système on soutenait que le point de départ des 60 pieds devait être pris au milieu de la chaussée, de sorte que l'essartement n'aurait porté, en tout et la voie comprise, que sur un espace de 120 pieds. Une troisième opinion adoptée par un nouvel avis du Conseil d'Etat, en 1850, et exposée par une circulaire du ministre des travaux publics du 31 janvier 1850, consiste à dire que l'essartement ne portera que sur 60 pieds, la chaussée comprise. Si la route n'a pas une largeur de 60 pieds, on prendra le surplus sur chaque côté de la voie, de manière à dégager ses abords, dégagement qui peut suffire pour écarter l'humidité et rendre la circulation plus sûre.

Établissements dangereux, incommodes et insalubres. T. V, p. 507.

Le voisinage de certains établissements est tellement dangereux ou incommode que le législateur en a soumis la formation tantôt à l'autorisation préalable, tantôt à une surveillance particulière de l'administration. On en distingue trois classes :

1° Ceux qui doivent être éloignés des habitations, parce qu'aucune précaution ne peut corriger leur insalubrité ou incommodité.

2° Ceux qui peuvent être rapprochés des habitations, mais en prenant certaines mesures qui leur font perdre ou du moins atténuent leurs inconvénients;

3° Ceux qui peuvent être établis dans l'intérieur des villes, même sans précautions, mais qui cependant doivent être soumis à une surveillance spéciale.

Un tableau annexé au décret du 15 octobre 1810 énumérait les diverses espèces d'établissements, avec indication de la classe à laquelle ils appartiendraient. Depuis lors, plusieurs décrets ou ordonnances ont complété l'énumération (art. 10 du même décret). Si un établissement d'une nouvelle espèce, non prévu par les ordonnances, venait à être fondé, le préfet pourrait, en vertu de ses pouvoirs généraux de police, suspendre son exploitation, faire un classement provisoire et en référer au ministre. Celui-ci ferait rendre un décret qui classerait cette espèce d'établissement, de telle sorte que désormais l'industriel serait obligé d'obtenir l'autorisation[1]. Le décret de classement est rendu en Conseil d'État après examen en assemblée générale (décret du 2 août 1879, art. 7, § 26). Le classement des établissements est remanié de temps en temps et, suivant les changements de l'industrie, les mêmes fabrications sont haussées ou diminuées de classe. Le dernier remaniement a été fait par le décret portant règlement d'administration publique du 20 juin 1883 (art. 5 de l'ord. du 14 janvier 1815)[2].

A chacune de ces classes d'établissements correspondait, avant le décret de décentralisation du 25 mars 1852, une autorité chargée de donner l'autorisation. Pour la première classe, un décret en Conseil d'État était nécessaire; pour la seconde, le préfet était compétent, et pour la troisième, la permission était délivrée par le sous-préfet, qui devait prendre préalablement l'avis du maire[3].

[1] Cons. d'Ét., arr. du 8 mars 1866, *Yvosse*.

[2] *J. officiel* du 22 juin 1883.

[3] Décret du 16 octobre 1810 et ordonnance du 14 janvier 1815. D'après le décret

Le décret du 25 mars 1852 a changé cette législation, mais seulement en ce qui concerne la première classe; il a donné compétence au préfet pour autoriser les établissements de première classe, comme il l'avait déjà pour celui de deuxième. Est-ce à dire pour cela que la distinction entre les deux classes n'ait plus aucun intérêt? Nullement, car, si l'intérêt a disparu au point de vue de la compétence, il s'est conservé en ce qui concerne l'*instruction* de la demande. Avant 1852, la forme de procéder à l'instruction n'était pas la même pour la première que pour la deuxième classe, et cette différence subsiste malgré l'unité de la compétence. Ainsi la demande doit, pour la première classe, être affichée pendant un mois dans les communes à cinq kilomètres de distance, condition qui n'est point exigée pour la deuxième classe. Si cette formalité n'était pas remplie, il y aurait *excès de pouvoir* et les intéressés pourraient demander l'annulation du décret d'autorisation[1]. D'un autre côté, pour les ateliers de première classe le conseil de préfecture est appelé à donner son avis, formalité qui n'est pas exigée pour les établissements de deuxième classe (art. 4 du décret du 15 octobre 1810)[2].

En donnant au préfet le pouvoir d'autoriser les établissements de première classe, le décret du 25 mars 1852 a disposé qu'il serait statué sur les oppositions, pour les établissements de première classe, dans la même forme que sur les oppositions aux établissements de deuxième. Or, l'article 7 du décret du 15 octobre 1810, après avoir dit que la demande serait adressée au sous-préfet, qu'elle serait transmise au maire de la commune, avec charge de procéder à une enquête *commodo et incommodo*, et que le sous-préfet donnerait son avis en forme d'arrêté, ajoute : « Le préfet statuera, « sauf recours à notre Conseil d'État par toutes les parties intéressées. — S'il y a opposition, il y sera statué par le conseil de « préfecture, sauf recours au Conseil d'État. » Conformément à l'interprétation qui a été donnée de cet article par la jurisprudence la première partie de la disposition s'applique aux demandeurs en autorisation et la seconde aux tiers opposants. En cas de refus par le préfet, la partie qui demandait l'autorisation a le droit de

du 15 octobre 1810, l'autorisation pour la troisième classe devait être donnée par le maire. C'est l'ordonnance du 14 janvier 1816 qui a fait passer la compétence du maire au sous-préfet.

[1] Instruction ministérielle du 22 nov. 1811 et arr. Cons. d'Ét. du 9 avril 1873, *Barbe*.

[2] Cons. d'Ét., arr. du 28 mars 1862, *Mosnier*.

se pourvoir au Conseil d'État pour faire annuler l'arrêté qui interdit d'établir l'atelier. Quant aux oppositions des tiers, elles sont portées devant le conseil de préfecture, sauf appel au Conseil d'État. Comme la loi ne fait aucune distinction au point de vue du délai, on en a conclu que les oppositions pouvaient être formées soit avant, soit après l'arrêté qui accorde la permission. Il n'est donc pas nécessaire, à peine de forclusion, de former opposition dans l'enquête *de commodo et incommodo*. Il est cependant facile de prévoir que le conseil de préfecture mettra plus de réserve à recevoir les oppositions qui ne se produiront qu'après la permission; car la permission a fait naître une attente qu'il ne faut pas détruire sans nécessité. Il se peut même que, la permission accordée, le demandeur ait fait des démarches, réuni des capitaux, fait des traités et que le retrait de l'autorisation fût pour lui une cause de perte[1].

D'après l'article 12 du décret du 15 octobre 1810, « en cas de « graves inconvénients pour la salubrité publique, la culture ou « l'intérêt général, les fabriques ou ateliers de première classe qui « les causent pourront être supprimés en vertu d'un décret rendu « en notre Conseil d'État après avoir entendu la police locale, pris « l'avis du préfet et reçu la défense des manufacturiers ou fabri- « cants. » Cette disposition n'a pas été modifiée par le décret de décentralisation. Si donc le préfet est compétent pour autoriser l'établissement des ateliers de première classe, leur suppression par mesure de police ne peut être ordonnée que par le Chef de l'État[2].

L'autorité locale municipale pourrait néanmoins prescrire quelques mesures dans l'intérêt de la salubrité publique, telles que la défense de faire écouler dans un cours d'eau des eaux infectes ou des matières nuisibles, à la condition cependant que ces mesures n'équivaudront pas à la suppression de l'autorisation[3].

L'autorisation accordée fait-elle obstacle aux demandes en dommages-intérêts formées par les tiers que léserait le voisinage de cet établissement? On dit, dans un premier système, que le fabricant, une fois qu'il a obtenu l'autorisation, n'a pas à répondre des consé-

1 C. d'Ét., arr. des 10 mars 1854, 11 mars 1862, 5 août 1868 et 24 juin 1870.

2 Cons. d'Ét., arr. du 14 mars 1867, *Michaud*.

3 C. cass., 15 mars 1861, *Hénécart;* 1er août 1862, *Renard;* 7 février 1863, *Blanchard;* et arr. Cons. d'Ét. du 18 janvier 1873, *Pujos*. Le préfet aurait seulement, si les précautions prescrites n'étaient pas remplies, le droit d'ordonner la fermeture provisoire de l'établissement insalubre.

quences produites par l'exercice de son droit : *neminem lædit qui jure suo utitur*. On invoque aussi l'article 11 du décret du 15 octobre 1810, qui, en maintenant les établissements existants, réserve le droit pour les tiers de demander des dommages-intérêts devant les tribunaux. En réservant l'indemnité pour les établissements préexistants (et seulement pour ceux-là), le décret n'a-t-il pas exclu le droit à indemnité pour ceux qui seraient créés à l'avenir sous la garantie de la permission administrative? D'ailleurs, les tiers peuvent former opposition devant le conseil de préfecture, même après la permission. Ce recours ne rend-il pas inutile l'action devant les tribunaux ordinaires? Cette argumentation est loin d'être décisive.

Le droit de chacun est limité par le droit d'autrui, et c'est en se fondant sur ce principe d'équité que la jurisprudence a toujours décidé que l'autorisation administrative est accordée *sauf la réserve des droits des tiers*. L'argument *à contrario* tiré de l'art. 11 du décret du 15 octobre 1810 est sans force, puisqu'il tend à nous éloigner du droit commun, au lieu de nous ramener à un principe général. Quant à l'opposition devant le conseil de préfecture, elle a un tout autre caractère que l'action en dommages portée devant les tribunaux ordinaires, pour préjudice à la propriété privée. Elle tend à empêcher la formation de l'établissement, tandis que l'action en dommages a pour but d'obtenir la réparation du préjudice. Il se peut que le conseil de préfecture ou n'ait pas trouvé l'insalubrité et l'incommodité assez marquée pour empêcher la création de l'atelier ou que la pratique ait mis en relief des inconvénients qui n'avaient pas suffisamment frappé l'attention de l'administration. De même que l'autorisation ne fait pas obstacle à la suppression de l'établissement par mesure administrative (art. 12 du décret du 15 octobre 1810), il n'y a pas de raison pour qu'elle empêche la condamnation par les tribunaux.

Quand est-ce que l'atteinte à la propriété privée sera suffisante pour servir de fondement à une action en dommages-intérêts? C'est une question de fait qui doit être jugée suivant les circonstances; seulement, comme règle servant de guide dans l'appréciation des affaires, on peut dire qu'une indemnité sera due toutes les fois que le dommage souffert par le propriétaire voisin dépassera les limites de ce qu'imposent les relations de bon voisinage[1].

[1] Jurisprudence de la Cour de cassation, arrêt du 20 février 1839. — M. Dufour, t. II, p. 695 et suiv., 2e édit., combat la doctrine consacrée par la Cour de cassation. Il n'accorde des dommages-intérêts que pour le préjudice *direct et matériel*, tel

Nous avons classé les ateliers insalubres et incommodes parmi les choses de l'ordre administratif qui appartiennent soit aux particuliers, soit aux établissements publics. Si la plupart appartiennent à des particuliers, il en est qui appartiennent à l'État et d'autres aux communes. Ainsi les abattoirs sont des établissements insalubres communaux. D'après le décret du 1er décembre 1864, les préfets statuent sur les propositions d'établir des abattoirs.

Établissements d'utilité publique (V. *Personnes morales*).

Établissements scientifiques. T. IV, p. 307 et suiv.

L'Institut de France est une personne morale reconnue et capable d'acquérir. Ses recettes se composent des subventions qui lui sont allouées sur les fonds du Trésor, et du revenu des fondations qu'il a été autorisé à accepter. Les subventions de l'État servent au paiement des indemnités dues aux membres des académies et à celui des prix annuels; le revenu des fondations est affecté à la destination déterminée par le fondateur, c'est-à-dire à l'accomplissement des charges de la donation. L'acceptation des dons et legs est faite en vertu d'une délibération de l'académie approuvée par décret. L'Institut est partagé en cinq académies, dont chacune a ses ressources propres, et pour ainsi dire son budget. Chaque classe de l'Institut a-t-elle une personnalité propre? La question a fait doute; mais la solution affirmative a été implicitement adoptée par le Conseil d'État par un arrêt du 21 juillet 1864 dans une affaire intéressant l'académie des beaux-arts. Les biens communs aux cinq classes sont administrés, sous l'autorité du ministre de l'instruction publique, par une commission centrale composée de délégués à raison de deux par académie[1].

Jusqu'en 1829, les établissements d'instruction publique avaient une existence et des ressources propres. A cette époque, ils perdirent leur individualité par leur absorption dans l'Université de France. Six ans après, l'Université elle-même fut rattachée au budget général de l'État.

que la perte de récolte, et cite comme favorable à son opinion un arrêt de la Cour de cassation du 27 novembre 1844. A ses yeux, l'autorisation administrative a jugé, pour toute autre espèce de dommage, la question de savoir si l'atelier est ou non conforme aux relations de bon voisinage.

[1] La fondation de l'Institut remonte aux lois des 3 brumaire et 15 germinal an IV. L'académie des sciences morales et politiques, qui formait une des classes d'après la loi de la fondation, fut supprimée par arrêté du 3 pluviôse an XI; elle n'a été rétablie qu'après la révolution de 1830 par l'ordonnance du 26 octobre 1832.

La loi de finances du 7 août 1850 a, dans ses articles 14 et 15, fait une distinction importante. Le premier réunit au domaine de l'État les biens appartenant à l'Université et annule les rentes inscrites en son nom. Le second réserve, au contraire, l'actif des établissements d'instruction publique. « Ces établissements, dit l'art. 15, § 2, continueront de pouvoir acquérir et posséder sous les conditions déterminées par la loi. »

Un décret du 25 juillet 1885 a disposé que les dons et legs faits à une Faculté seraient acceptés par le doyen avec autorisation par décret rendu sur la proposition du ministre de l'Instruction publique. D'après un autre décret du même jour, les revenus et produits des dons et legs faits au profit des facultés et écoles d'enseignement supérieur, ainsi que les subventions allouées par les départements, les communes ou les particuliers sont portés en recette au compte des « fonds de concours » pour dépenses d'intérêt public pour être employés dans l'intérêt exclusif de l'établissement. Ce fond est administré par l'établissement sous l'autorité du ministre de l'Instruction publique. Le doyen ou directeur en prépare le budget; il représente l'établissement dans les actes relatifs à ce fond de concours; il ordonnance les dépenses comme ordonnateur secondaire.

Etat (L'). T. V, p. 5.

L'État acquiert par des moyens qui lui sont propres (V. *Biens vacants*, *Épaves*) ou par les moyens de droit commun mais avec quelques formes spéciales.

Les dons et legs faits à l'État sont acceptés par le ministre des finances en vertu d'un décret. — Les acquisitions à titre onéreux sont faits par chaque ministre aux enchères publiques avec concurrence et publicité entre les enchérisseurs admis à concourir (ord. du 4 décembre 1836 rendue en exécution de la loi du 31 janvier 1833, art. 12 et décr. du 18 novembre 1882). Dans certains cas qu'elle détermine, l'ordonnance du 4 décembre 1836 autorise le traité de gré à gré soit avec le ministre, soit avec son délégué. S'il y a eu délégation, le traité n'est définitif qu'après avoir été revêtu de l'approbation ministérielle.

En cas d'adjudication, la surenchère n'est pas admise en principe; mais elle pourrait avoir été réservée par le cahier des charges. Il faut alors qu'elle soit faite dans les trente jours et qu'elle soit d'un rabais d'au moins 10 0/0 (art. 8-10 de l'ord. du 4 décembre 1836).

Quant aux immeubles, si pour leur acquisition un crédit spécial est nécessaire, l'autorisation par une loi est exigée. Mais dans la mesure des ressources dont le ministre dispose, il peut acquérir sans l'intervention du pouvoir législatif. Le ministre donne des ordres au directeur de l'enregistrement et des domaines de préparer l'acte d'acquisition; cet acte est préparé soit par le directeur général lui-même, soit par les directeurs dans les départements et la vente est faite entre le vendeur et le directeur représentant l'État devant le préfet qui remplit les fonctions de notaire, et dont les procès-verbaux ont la force d'acte authentique (loi du 28 octobre 1790, art. 14). Par exception, les acquisitions qui concernent le ministère des cultes doivent être constatées par acte notarié. On pourrait aussi, pour toutes les acquisitions domaniales, employer le ministère des notaires; mais ce n'est qu'une faculté et l'obligation d'y avoir recours n'est qu'une exception.

La loi veut qu'en général, les biens du domaine soient affermés aux enchères publiques au profit du plus offrant (loi du 28 octobre 1790). Le bail amiable n'est admis que par exception et notamment si les enchères n'avaient pas donné de résultat. Jusqu'à 900 francs la location amiable peut être autorisée par le préfet en conseil de préfecture; mais au-dessus de 500 francs, l'autorisation doit être donnée par le ministre des finances (décr. du 13 avril 1861, tableau C, 2°).

L'aliénation du domaine privé de l'État peut être faite par concession, par vente ou par échange.

La *concession* est l'abandon direct fait par l'État à un particulier. Elle ne peut être faite qu'en vertu d'une loi spéciale ou qu'en vertu d'une loi générale qui autorise l'État à faire la concession d'une catégorie de biens (V. notamment art. 41 de la loi du 16 septembre 1807).

La *vente* peut être ordonnée par décret. Cependant une loi spéciale serait nécessaire pour l'autoriser s'il s'agissait d'un immeuble dont la valeur estimative dépasserait un million de fr. (loi des 14 mai-1er juin 1864). On ne pourrait pas échapper à la prohibition en ne vendant qu'une portion dont la valeur estimative serait au-dessous d'un million. La loi des 14 mai-1er juin 1864, afin d'empêcher que sa disposition ne fût éludée, a dit : « Toutefois l'immeuble qui, *en totalité*, est d'une valeur estimative supérieure à un million, ne pourra être aliéné, *même partiellement ou par lots*, qu'en vertu d'une loi. »

Dans tous les cas, la vente doit être faite aux enchères publiques dans les formes déterminées par les lois des 15 et 16 floréal an X, 5 ventôse an XII et 18 mai 1850.

La loi des 14 mai-1er juin 1864 n'est pas applicable aux biens domaniaux qui sont régis par des lois particulières. Aussi les grandes masses de bois et forêts ne peuvent être aliénés qu'en vertu d'une loi spéciale, que la valeur estimative soit supérieure ou inférieure à un million. La loi des 22 novembre-1er décembre 1790, art. 12, a même décidé qu'il n'y avait pas lieu de vendre les grandes masses de forêts (contenance de 75 hectares) et que la vente n'en pourrait être faite qu'en vertu de la volonté de la nation exprimée par une loi spéciale. C'est la contenance et non la valeur estimative qu'il faut considérer pour les bois et forêts. Échappent aussi à la loi des 14 mai-1er juin 1864 : 1° les lais et relais de la mer, les marais, les accrues, atterrissements, alluvions des fleuves et rivières navigables ou flottables (art. 41 de la loi du 16 septembre 1807); 2° les terrains retranchés de la voie publique par suite d'alignement (loi du 16 septembre 1807, art. 53[1]); 3° les terrains acquis par expropriation pour cause d'utilité publique et sujets à rétrocession (art. 60, 61, 62 et 76 de la loi du 3 mai 1841); 4° les portions de routes déclassées et les portions de terrains provenant d'un cours d'eau supprimé (loi du 24 mai 1842); 5° les terrains aliénés par l'État par expropriation d'utilité publique (art. 13, § 6 de la loi du 3 mai 1841); 6° les portions de routes, chemins ou canaux devenues inutiles par suite d'un changement de tracé (loi du 20 mai 1836); 7° le droit de mitoyenneté (art. 653 et 661 C. civ.).

Les acquéreurs de biens domaniaux sont déchus *de plein droit* si, dans la quinzaine de la contrainte qui leur est notifiée, ils n'ont pas payé le prix. L'acquéreur déchu doit restituer les fruits perçus et en outre payer une amende qui est fixée au dixième du prix d'adjudication (art. 8 de la loi du 15 floréal an X). Il y a là deux dérogations au droit commun. La première consiste en ce que pour les ventes domaniales, il n'est pas nécessaire de faire prononcer la résolution par jugement. La seconde remplace les dommages-intérêts pour inexécution par une amende qui est une espèce de forfait au dixième du prix.

Pour les futaies domaniales, la vente est faite, en baissant au

[1] *Erratum*. A la page 29, t. V, ligne 2e, *lisez* loi du 16 septembre 1807, *au lieu de* 1817.

profit de celui qui dit : *je prends* (Ord. du 7 octobre 1814). Cette forme peut être étendue aux autres biens domaniaux. Le préfet a aussi le droit de décider qu'il sera procédé par *soumissions cachetées* (loi des 7-14 août 1850).

En dehors des cas où la loi permet la vente amiable des biens domaniaux, la vente de gré à gré ne pourrait être faite qu'en vertu d'une loi spéciale.

Une loi est exigée dans tous les cas pour l'échange, les enchères ne pouvant jamais être employées pour ce mode d'acquisition (loi des 22 novembre-1er décembre 1790, art. 18). Les formes à suivre pour l'échange sont déterminées par l'ordonnance du 12 décembre 1827. La partie qui veut faire un échange en fait la demande au ministre des finances en y joignant les titres de propriété et les pièces à l'appui. Si le ministre est d'avis d'y donner suite, il transmet la demande au préfet ou aux préfets des départements où les biens sont situés. Les préfets consultent les directeurs de l'enregistrement et des domaines. Le ministre prend l'avis du directeur général et décide s'il y a lieu de faire l'échange. Des experts sont nommés pour estimer les biens. L'affaire est ensuite soumise au conseil d'administration des domaines et à la section des finances du Conseil d'État. L'approbation définitive est donnée par une loi spéciale. Cette loi n'est d'ailleurs qu'une forme du contrat d'échange et la souveraineté du législateur ne ferait pas obstacle aux réclamations des tiers qui prétendraient à la propriété des biens échangés.

État (Attributions de l'). T. I, p. 30.

L'État a des attributions naturelles qui toutes aboutissent au maintien de l'ordre et à la *production de la sécurité;* les économistes ont en effet défini l'État un *producteur de sécurité.* — A cette fonction principale se rattachent : la guerre, la diplomatie, la justice, la police. Nous disons que ces attributions sont *naturelles* à l'État; nous ne disons pas qu'elles sont *essentielles*, car si l'État ne les remplit pas, l'individu s'en charge et y pourvoit tant bien que mal. Ne pouvant pas se passer d'ordre, l'individu, s'il n'est pas protégé, cherche à se protéger lui-même.

Il existe aujourd'hui une tendance à dépouiller l'État au profit de l'individu par une diminution de ses attributions naturelles. Pour la guerre, les uns demandent la suppression des armées permanentes, l'armement des gardes nationales; les autres, l'élection des officiers par les soldats. Pour la diplomatie, quelques publicistes

sont d'avis que la diplomatie est inutile et peut être remplacée par la poste ou le télégraphe avec de simples correspondants. Pour la justice, une école demande le jury en matière civile et en matière correctionnelle; pour la police, les mêmes personnes demandent l'extension de la police municipale.

État (But de l'). T. 1, p. 24.

Nous ne connaissons pas la fin déterminée vers laquelle concourent les organes de l'État ou de chaque État. Nous ne connaissons pas davantage la fin de l'humanité. Cette ignorance n'est pas défavorable à la liberté de l'individu. Si nous connaissions le but de l'État dont nous faisons partie, la *souveraineté du but* ferait imposer aux individus beaucoup de restrictions. Cette souveraineté est déjà fort tyrannique lorsqu'il s'agit d'un but douteux; s'il était certain, l'oppression serait irrésistible.

État des militaires. T. IV, p. 206.

Loi du 14 avril 1832. — Loi du 19 mai 1834. — Ord. du 16 mars 1858 et loi du 5 janvier 1872.

Nul ne peut être *brigadier* ou *caporal*, s'il n'a servi au moins six mois activement comme soldat dans un corps de l'armée; *sous-officier* s'il n'a servi au moins six mois comme caporal ou brigadier; *sous-lieutenant*; 1° s'il n'est âgé de dix-huit ans; 2° s'il n'a servi deux ans comme sous-officier dans un corps de l'armée ou s'il n'a été pendant deux ans, élève des écoles militaire ou polytechnique et s'il n'a satisfait aux examens de sortie desdites écoles; *lieutenant* ou *capitaine*, s'il n'a servi deux ans dans le grade inférieur; *chef de bataillon, chef d'escadrons* ou *major* s'il n'a servi au moins quatre ans comme capitaine; *lieutenant-colonel*, s'il n'a servi au moins trois ans dans les grades immédiatement inférieurs; *colonel*, s'il n'a servi au moins deux ans dans le grade de lieutenant-colonel. Quant aux grades au-dessus de colonel, nul ne peut y être promu s'il n'a servi au moins trois ans dans le grade immédiatement inférieur. — La dignité de maréchal de France ne peut être conférée qu'aux généraux qui ont commandé en chef devant l'ennemi, soit un corps d'armée composé de divisions de différentes armes, soit l'artillerie et le génie dans une armée composée de plusieurs corps (loi du 4 août 1839, art. 10).

Les grades de caporal, brigadier et de sous-officiers sont donnés au choix; la durée des services ne crée aucun droit d'ancienneté pour les simples soldats. Il en est autrement pour les officiers.

Depuis le grade de sous-lieutenant jusqu'au grade de chef de bataillon, la répartition de l'avancement a lieu, d'après la proportion déterminée par la loi, au *choix* et à l'*ancienneté*. Le *tiers* des places de sous-lieutenant vacantes sont données aux sous-officiers du corps où a lieu la vacance; les *deux tiers* des grades de lieutenant et de capitaine sont donnés à l'ancienneté; la *moitié* des grades de chef de bataillon ou de chef d'escadrons est aussi donnée à l'ancienneté. — L'officier dont l'ancienneté aurait été méconnue pourrait se pourvoir par la voie contentieuse. L'avancement avait lieu, d'après la loi du 14 avril 1832, tantôt par régiment, tantôt sur toute l'arme. D'après la loi du 5 janvier 1872, l'avancement aux grades de capitaine, de lieutenant et de sous-lieutenant dans l'infanterie et la cavalerie, est donné sur toute l'arme d'après un tableau d'avancement dressé, pour chaque arme, par une commission composée d'officiers généraux.

En temps de guerre ou pendant le service dans les colonies, le gouvernement peut, par décret, réduire de moitié le temps de service nécessaire pour passer d'un grade inférieur à un grade supérieur. Le gouvernement a aussi le droit de ne tenir aucun compte des conditions de temps dans les deux circonstances suivantes : 1° pour action d'éclat dûment justifiée et mise à l'ordre du jour de l'armée; 2° lorsqu'il n'est pas possible de pourvoir autrement au remplacement des vacances dans les corps en présence de l'ennemi.

Il a été largement fait usage de cette faculté pendant la guerre franco-allemande de 1870-1871. Mais les grades n'ont été conférés qu'à titre provisoire par le gouvernement de la Défense nationale et l'Assemblée nationale a chargé une commission de quinze membres de procéder à la *révision* de ces grades. Cette commission était appelée « à *statuer souverainement*, après avoir entendu le ministre de la guerre, sur la position des officiers. » Le Conseil d'État a repoussé les pourvois contentieux dirigés contre les décisions de cette commission. Cons. d'Ét., 15 novembre 1872, *Carey de Bellemare;* 25 juillet 1873, *Simonin;* 2 juillet 1880, *Valentin*.

Il faut, pour les officiers, distinguer entre le *grade* et l'*emploi*. Ils n'ont pas droit à l'emploi, mais ils ont droit à leur grade et on a même l'habitude de dire que l'officier est *propriétaire* de son grade. La perte ne peut résulter que des causes suivantes : 1° la démission acceptée par le chef de l'État; 2° la perte de la qualité de Français, *prononcée par jugement;* 3° la condamnation à une peine afflictive ou infamante; 4° la condamnation à une peine correctionnelle pour

délits prévus par la section 1re et les articles 402, 403, 405, 406 et 407 du chapitre II du titre II du livre III du Code pénal; 5° la condamnation à une peine correctionnelle d'emprisonnement et qui, en outre, l'a interdit des droits civiques, civils et de famille; 6° la destitution prononcée par un conseil de guerre. — La destitution est aussi prononcée à l'égard de l'officier en activité pour *absence illégale du corps*, après trois mois, et pour les officiers en activité ou en disponibilité pour résidence, sans autorisation, hors de France, après quinze jours.

On entend par *activité* la position de l'officier qui joint l'emploi au grade.

La non-activité est la position de l'officier qui est privé d'emploi, mais qui peut être rappelé à l'activité. La possibilité du rappel à l'activité distingue l'officier en non-activité de l'officier en *réforme*. D'un autre côté, l'officier en non-activité reçoit une partie de son traitement, tandis que l'officier en réforme touche une partie de la retraite qu'il aurait d'après son grade, s'il remplissait les conditions. Ni l'officier en réforme, ni l'officier en retraite, ne peuvent être rappelés à l'activité, mais l'officier en réforme ne touche qu'une partie de la retraite que le retraité reçoit en entier. Examinons pour quelles causes l'emploi peut être retiré à un officier.

L'officier en activité peut être mis en non-activité pour une des causes ci-après : 1° licenciement du corps; 2° suppression d'emploi; 3° rentrée de captivité, lorsque l'officier prisonnier a été remplacé dans son emploi; 4° infirmités temporaires; 5° retrait ou suspension d'emploi[1]. Le retrait ou la suspension d'emploi sont prononcés par décret sur le rapport du ministre de la guerre. Une ordonnance du 18 septembre 1834 a prescrit les formalités ayant pour objet d'éclairer le ministre et le chef de l'État; mais ces formalités sont purement réglementaires à l'intérieur et leur omission ne pourrait pas servir de base à un pourvoi contentieux. Cons. d'Ét., arr. du 6 mai 1881, *Épivent*. Le conseil a, par cet arrêt, rejeté le pourvoi d'un officier qui avait été mis en retrait d'emploi, bien que le conseil d'enquête eût émis l'avis qu'il n'y avait pas lieu à le mettre à la réforme. Le temps passé en non-activité pour licenciement, suppression d'emploi et rentrée de captivité compte dans le calcul de l'ancienneté. Il en est autrement du temps passé en non-activité pour

[1] A la page 213, lignes 30 et 31 du t. IV, il faut lire *suspension* au lieu de *suppression* d'emploi.

infirmités temporaires et retrait d'emploi; ce temps est déduit de l'ancienneté.

L'officier mis en non-activité pour licenciement, suppression d'emploi ou retour de captivité reçoit la moitié de la solde dégagée d'accessoires. Les lieutenants et sous-lieutenants ont droit aux trois cinquièmes. Le traitement de non-activité n'est que des deux cinquièmes lorsqu'il s'agit d'infirmités temporaires ou de retrait d'emploi.

Un officier est mis en réforme : 1° pour infirmités incurables; 2° par mesure disciplinaire. Les infirmités temporaires sont seulement une cause de mise en non-activité; mais les infirmités incurables rendent impossible le retour à l'activité et sont une cause de mise à la réforme. Les fautes contre la discipline qui peuvent donner lieu à la mise à la réforme sont : 1° l'inconduite habituelle; 2° les fautes graves contre la discipline ou dans le service; 3° les fautes contre l'honneur; 4° la prolongation au delà de trois ans de la non-activité. La réforme pour inconduite habituelle, fautes graves contre la discipline ou dans le service ne peut être prononcée que par décret, sur le rapport du ministre de la guerre, d'après l'avis d'un conseil d'enquête dont la composition et les formes ont été déterminées par un règlement d'administration publique. La réforme pour prolongation de la non-activité au delà de trois ans ne pourra être prononcée qu'à l'égard de l'officier qui, d'après l'avis du même conseil, aura été reconnu non susceptible d'être rappelé à l'activité. Les avis du conseil d'enquête ne peuvent être modifiés que dans un sens favorable à l'officier (art. 10, 11, 12 et 13 de la loi du 19 mai 1834).

S'il a moins de vingt ans de service, l'officier en réforme touche les deux tiers du minimum de la pension de son grade pendant un temps égal à la moitié de ses services effectifs. Après vingt ans de service, il a droit à une part du *minimum* calculé à raison d'un trentième par année de service effectif et la pension est viagère et inscrite au grand-livre. Dans aucun cas, la pension de réforme n'est reversible au profit des veuves et des enfants.

La *disponibilité* est une position particulière aux officiers généraux et aux officiers d'état-major. D'après l'art. 3, § 2 de la loi du 19 mai 1834, c'est la position spéciale des officiers généraux ou d'état-major qui, appartenant au cadre constitutif sont momentanément sans emploi.

Une loi du 4 août 1839 a créé pour les généraux une autre posi-

tion particulière, c'est le deuxième cadre d'activité ou *cadre de réserve*. Les généraux de division à 65 ans et les généraux de brigade à 62 passent de droit dans le cadre de réserve. Les officiers généraux qui sont dans cette position ne peuvent recevoir d'emploi qu'en temps de guerre et pour commander à l'intérieur. Cependant, même après 65 ans, les généraux de division peuvent être maintenus dans le premier cadre d'activité et de disponibilité s'ils ont commandé en chef devant l'ennemi (art. 8 de la loi du 13 mars 1875).

Armée de mer. — Dans la marine, l'état des officiers est fixé par la loi du 20 avril 1832 modifié par la loi du 11 mai 1837. Ces lois déterminent les conditions d'aptitude pour les promotions et les proportions du choix et de l'ancienneté.

Échelle des officiers et correspondance avec l'arme de terre.

Aspirant, 2e classe	Sous-lieutenant.
Aspirant, 1re classe	—
Enseigne de vaisseau	Lieutenant.
Lieutenant de vaisseau, 2e classe	Capitaine.
Lieutenant de vaisseau, 1re classe	—
Capitaine de frégate	Lieutenant-colonel.
Capitaine de vaisseau, 2e classe	Colonel.
Capitaine de vaisseau, 1re classe	—
Contre-amiral	Général de brigade.
Vice-amiral	Général de division.
Amiral	Maréchal de France.

« Nul ne peut être élève (aspirant) de première classe, s'il n'a deux ans de services à bord des bâtiments de l'État en qualité d'élève de deuxième classe ou s'il n'a fait deux années d'études à l'école polytechnique. L'école polytechnique aura droit, chaque année, à quatre places d'élèves de première classe. »

« Nul ne pourra être lieutenant de frégate s'il n'a servi sur les bâtiments de l'État pendant deux ans au moins soit en qualité d'élève de première classe, soit en qualité de lieutenant de frégate auxiliaire pourvu d'un brevet de capitaine au long cours; ou s'il n'a servi sur les bâtiments de l'État pendant deux ans au moins comme premier maître, s'il n'a pas fait en cette qualité une campagne sur un vaisseau ou sur une frégate, et s'il n'a de plus satisfait à un examen tant sur la théorie de la navigation que sur les

connaissances pratiques de la marine (art. 6 et 7 de la loi du 20 avril 1832).

« Nul ne pourra être lieutenant de vaisseau s'il n'a servi deux ans, au moins, à bord des bâtiments de l'État dans le grade de lieutenant de frégate ou d'enseigne de vaisseau » (loi du 14 mai 1837, art. 1).

« Nul ne pourra être promu au grade de contre-amiral s'il ne réunit au moins trois années de commandement à la mer dans le grade de capitaine de vaisseau ou s'il ne compte quatre années de ce grade dont deux au moins de service à la mer en qualité de commandant commissionné d'une division navale de trois bâtiments de guerre » (art. 4).

« Nul ne pourra être promu vice-amiral, s'il n'a servi pendant deux ans à la mer avec le grade de contre-amiral dans une escadre de division navale » (loi du 28 mai 1853, art. 2). « Quant à la dignité d'amiral, elle ne peut être accordée qu'au vice-amiral qui a commandé en temps de guerre une armée navale; ou au vice-amiral qui aura commandé en chef une force navale, et qui, dans son grade et dans une expédition maritime, se sera signalé par un éminent service de guerre » (loi du 17 juin 1841, art. 2).

L'avancement est donné au choix ou à l'ancienneté jusqu'au grade de capitaine de frégate exclusivement. — Au-dessus, l'avancement a toujours lieu au choix. — De la deuxième à la première classe, l'avancement a lieu à l'ancienneté. — Dans les grades de lieutenant de frégate et de lieutenant de vaisseau, les deux tiers des places sont données à l'ancienneté.

La loi du 19 mai 1834 sur l'état des officiers est commune aux armées de terre et de mer (art. 24).

Excès de pouvoir. T. VII, p. 454.

Le recours pour excès de pouvoir est un recours direct au Conseil d'État, dans la forme des recours par la voie contentieuse, contre un acte administratif qui excède l'autorité de l'agent qui l'a fait ou qui n'a pas été fait suivant les formes prescrites par la loi ou les règlements pour la garantie des intéressés. Le Conseil d'État ne connaît pas de l'affaire au fond, comme il le peut en matière contentieuse; il juge l'irrégularité de l'acte et recherche s'il y a eu excès de pouvoir, sauf aux parties à se pourvoir devant qui de droit pour le fond. Le recours pour excès de pouvoir a été consacré par l'article 9 de la loi organique du 24 mai 1872, sur le Conseil d'État; mais la théorie de cette matière avait été tirée, avec tous ses développements, de la loi des 7-14 octobre 1790.

Il faut, pour qu'un acte puisse être attaqué pour excès de pouvoir, qu'il s'agisse d'un acte administratif. Si l'acte ou la décision émanait d'un tribunal, c'est par le conflit que l'administration se défendrait ; les parties auraient la ressource des recours judiciaires, l'appel et le pourvoi en cassation. Il ne suffit pas que l'acte émane d'un agent de l'ordre administratif. Il faut de plus que l'acte ait les caractères d'un acte administratif.

Ainsi les actes de gestion relatifs aux biens du domaine ne sont pas des actes administratifs; c'est aux tribunaux qu'en général il appartient de prononcer sur leur validité. — Le recours pour excès de pouvoir ne pourrait pas être dirigé contre une simple instruction ministérielle. Comme elle n'est pas susceptible d'exécution et qu'elle n'est qu'un simple avis, il n'y a pas lieu à recours. Le recours ne pourrait avoir pour objet que l'acte fait conformément à cette instruction (Cons. d'Ét., 16 janvier 1880, *fabr. d'Astaffort*).

Le recours pour excès de pouvoir est admis non-seulement contre les actes des agents administratifs procédant individuellement, mais aussi contre les actes émanés de corps collectifs, tels que les conseils généraux, les conseils d'arrondissement, les commissions départementales et les conseils municipaux, la cour des comptes, les juridictions universitaires (conseil départemental, conseil académique et conseil supérieur). Le recours n'est admis que si la décision est en dernier ressort (Cons. d'Ét., 15 nov. 1851, *Pierquin*; 23 nov. 1864, *Petit-Colas*. *Contrà*, 9 juin 1830, *Guillard*)[1].

Le recours pour excès de pouvoir est admis contre les actes de pure administration, bien qu'au fond la matière ne soit pas contentieuse, si l'acte a été fait sans observer les formes prescrites par les lois ou règlements. « Ces formes, dit M. Serrigny, sont des garanties données aux administrés. L'omission ou la violation de ces formes les privent d'une garantie établie en leur faveur; il en résulte la lésion d'un droit et non d'un simple intérêt[2]. »

[1] La compétence disciplinaire des conseils universitaires ne protège que les membres de l'enseignement, c'est-à-dire les professeurs; elle ne s'étend pas aux employés tels que secrétaires des facultés ou économes des lycées. Le ministre qui, pour les révoquer, n'observe pas les formes exigées pour les membres de l'enseignement par les lois des 15 mars 1850 et 27 février 1880 ne commet pas un excès de pouvoir (Cons. d'Ét., 6 août 1881, *Sicre*).

[2] *Principes de compétence*, t. I, p. 47. — C. d'Ét., 12 décembre 1884, *Puech*.

Pour que le recours pour excès de pouvoir soit possible, faut-il qu'il s'agisse d'un acte écrit? Le Conseil d'État ne distingue pas entre les actes écrits et les actes non écrits. Un fait négatif, un refus peut constituer un excès de pouvoir (C. d'Ét., 28 janvier 1864, *Anglade* et 8 août 1884, *Anaclet*). L'omission de statuer est-elle un excès de pouvoir? Le décret du 2 novembre 1864, article 7, décide que si dans le délai de quatre mois le ministre n'a pas statué, son silence équivaut à rejet et que les parties peuvent se pourvoir devant le Conseil d'État. Mais le décret ne s'est pas occupé de l'omission de statuer par les autorités autres que les ministres. Il y a là une lacune que le Conseil d'État n'a pas cru pouvoir combler (C. d'Ét., 21 mai 1867, *Abeille* et 10 février 1869, *Brontin*).

Faut-il, pour que le recours pour excès de pouvoir soit recevable, qu'il s'agisse d'un acte administratif individuel? Pourrait-on attaquer par cette voie un règlement, soit parce qu'il vient d'une autorité n'ayant pas le pouvoir réglementaire, soit parce qu'il contiendrait des dispositions contraires à la loi ou à un règlement émané d'une autorité supérieure? Le Conseil d'État a pendant longtemps décidé que l'annulation d'un règlement général ne pouvait pas être demandée et que les parties avaient seulement le droit de soutenir, quand on leur en faisait l'application, que ce règlement n'ayant pas été légalement fait, il n'y avait pas lieu d'en tenir compte ni, par conséquent, de les punir pour contravention (art. 471, n° 15 du C. p.)[1]. Mais le Conseil d'État s'est peu à peu écarté de cette jurisprudence. Il décide aujourd'hui qu'un règlement peut être attaqué pour incompétence, excès de pouvoir ou violation de la loi et aussi pour inobservation des formes. Il y aurait notamment violation des formes si un règlement d'administration publique, au lieu d'être délibéré par l'assemblée générale du Conseil d'État, n'avait été examiné que par une section[2].

Pour exercer le recours il n'est pas nécessaire que le demandeur se fonde sur un *droit acquis* qui serait atteint par l'acte administratif. Il suffit que la partie ait un intérêt direct et personnel. Nous

[1] C. d'Ét., 8 janvier 1817, *messageries de l'Eclair;* 8 septembre 1819, *Ruellan;* 18 juillet 1821, *marais de Saint-Gilles;* 19 décembre 1821, *Allier;* 15 juin 1841, *ville d'Orléans;* 15 décembre 1853, *Biennais;* V. aussi 30 juillet 1863, *Didier*.

[2] C. d'Ét., 10 mai 1851, *d'Inguimbert;* 23 février 1861, *Dubuc;* 30 juillet 1880, *Brousse;* 8 août 1882, *archevêque de Sens;* 28 décembre 1854, *Rousset;* 30 mars 1867, *Leneveu;* 20 décembre 1872, *Billette;* 3 décembre 1875, *Clairouin;* 11 février 1876, *de Nédonchel;* 26 décembre 1879, *Minarié*.

disons un intérêt direct et personnel, car elle ne serait pas recevable si elle n'agissait que pour défendre l'intérêt général. Les particuliers, sauf quelques cas formellement prévus, n'ont pas qualité pour défendre l'intérêt général. Il serait difficile d'établir une règle infaillible pour déterminer dans quels cas l'intérêt sera direct et personnel; mais on peut citer des exemples qui serviront de guides. Ainsi les règlements relatifs à la perception des taxes d'octroi qui modifient le périmètre de la perception peuvent être attaqués par les habitants englobés dans la nouvelle ligne (C. d'Ét., 28 décembre 1854, *Rousset*). Mais le Conseil d'État a décidé que le supérieur d'une congrégation enseignante n'aurait pas qualité pour attaquer l'arrêté par lequel un préfet exerce le pouvoir disciplinaire contre un instituteur communal appartenant à cette congrégation (C. d'Ét., 21 mai 1880, *Cazaneuve*).

Si l'excès de pouvoir pouvait être invoqué par une commune et que les représentants légaux de la commune refusassent d'agir, tout contribuable pourrait agir en son lieu et place avec l'autorisation du conseil de préfecture[1]. Mais il le ferait en vertu d'une disposition formelle (art. 123 de la loi du 5 avril 1884).

Mais si tout contribuable peut agir pour la commune quand ses représentants légaux refusent d'intenter l'action et spécialement le recours pour excès de pouvoir, il ne serait pas, en son propre nom, recevable en vertu de l'intérêt qu'il aurait à faire tomber l'acte. Il pourra seulement, en ce qui le concerne, demander sa décharge en s'appuyant sur l'illégalité de l'impôt[2].

Les délibérations des conseils généraux peuvent être annulées par décret, le Conseil d'État entendu, lorsque le préfet en a demandé l'annulation dans le délai de 20 jours, à partir de la clôture de la session (art. 47 de la loi du 10 août 1871). Si les formes n'avaient pas été observées, si le Conseil d'État n'avait pas été consulté ou si le préfet ne s'était pas pourvu dans les 20 jours, le décret d'annulation serait entaché d'excès de pouvoir et le recours serait recevable.

[1] L'autorisation du conseil de préfecture n'est pas exigible seulement à cause des frais, mais pour apprécier l'opportunité de l'action. Il peut y avoir en effet intérêt à retarder l'action pour réunir des moyens de preuve et assurer le succès. Or, le jugement rendu avec le contribuable est opposable à la commune et il importe conséquemment que le procès, quoique fait aux frais du contribuable, ne soit pas introduit intempestivement.

[2] C. d'Ét., 22 novembre 1878, *Gauthier*; 20 novembre 1880, *d'Anvin*; 13 janvier 1882, *Albert*; 28 avril 1882, *Gilles*.

Mais par qui pourrait-il être formé? Il pourrait l'être en vertu d'une délibération du conseil général. Ni les membres individuellement, ni même le président *jure proprio*, n'auraient qualité pour agir; c'est le conseil général qui peut seul intenter ce recours et le président ne le pourrait que pour exécuter une délibération du conseil général. Les attributions du président sont déterminées, et aucune disposition ne lui confie le pouvoir d'agir pour le conseil général sans une délibération de ce dernier[1]. Il en serait de même pour les conseils municipaux si un préfet avait annulé une délibération indûment. Le maire pourrait agir comme mandataire et en vertu d'une délibération du conseil, mais il ne lui appartient pas d'agir *jure proprio* sans délibération du conseil[2].

Les conseils de révision ont été l'objet d'une disposition spéciale qui a tranché la question, autrefois débattue, de savoir si les décisions du conseil de révision pouvaient être attaquées. L'art. 30 de la loi du 27 juillet 1872 a décidé que toute partie intéressée pourrait attaquer la décision du conseil de révision pour excès de pouvoir et incompétence; quant à la simple violation de la loi, le ministre de la guerre peut seul de ce chef exercer le recours; mais l'annulation, si elle est prononcée, profite à la partie.

Après avoir exposé quels actes peuvent être l'objet de ce recours, et les personnes qui sont recevables à l'exercer, il faut préciser les causes qui peuvent le motiver.

1° *L'incompétence.* — Soit qu'il y ait empiètement sur les attributions d'une autre autorité, soit que l'agent administratif ou le corps délibérant aient agi sans usurpation, mais en excédant les limites fixées par la loi, le recours est motivé. La loi met toujours sur la même ligne l'incompétence et l'excès de pouvoir; mais il ne faut pas confondre l'incompétence ou l'excès de pouvoir avec la violation de loi; car la violation de la loi peut être commise par un pouvoir

[1] C. d'Ét., 8 mars 1866, *Conseil général de la Martinique.*

[2] C. d'Ét., 27 février 1874, *Odon-Perrier;* 21 juillet 1876, *Dilhan;* 2 novembre 1877, *Lasserre.* — Lorsqu'un préfet a pris un arrêté qui annule comme illégale la délibération d'un conseil municipal prise sans que la moitié des membres plus un fussent présents, il y a excès de pouvoir, parce que la nullité des délibérations du conseil général ne peut être prononcée par le préfet que pour celles qui sont prises en dehors des réunions légales (Cons. d'Ét., 8 août 1872). Dans l'espèce de cet arrêt, la réunion avait été tenue en temps régulier et la nullité ne pouvait être prononcée que par décret. C. d'Ét., 8 août 1872, *Saget.*

compétent agissant dans la limite de ses attributions. La distinction est faite avec rigueur en matière civile par la loi du 25 mai 1838 sur la compétence des juges de paix, art. 14 et 15. Le recours en cassation n'est admis par cette disposition que pour incompétence et excès de pouvoir, non pour une violation de la loi au fond. Nous trouvons aussi la même distinction dans la loi du 27 juillet 1872, art. 30. Tandis que le recours pour incompétence ou excès de pouvoir est ouvert à toute partie intéressée, le recours pour violation de la loi ne peut être formé que par le ministre de la guerre. Il est vrai que l'annulation, si elle est prononcée, profite à la partie; mais la partie ne peut pas intenter cette action dont elle aura le bénéfice si elle est introduite par le ministre.

La distinction n'a cependant pas été faite, en matière administrative, d'une façon aussi précise qu'en matière civile et dans beaucoup de décisions du Conseil d'État, la violation de la loi est admise comme excès de pouvoir. La doctrine qui ressort de ces décisions conduit à distinguer entre les actes d'administration et les actes de juridiction. L'administration active, que l'acte émane d'un agent unique ou d'un corps collectif, commet un excès de pouvoir même par une simple violation de la loi. Quant aux juridictions il faut qu'il y ait excès de pouvoir ou incompétence pour que le recours soit motivé; il ne suffirait pas qu'il y eût violation de la loi. Cependant même en ce qui concerne les juridictions, le recours pour simple violation de la loi est admis par des dispositions formelles qui sont des exceptions. Ainsi l'article que nous avons déjà cité de la loi sur le recrutement (art. 30 de la loi du 27 juillet 1872) admet le recours pour violation de la loi contre les décisions du conseil de révision, mais en limitant au ministre de la guerre le droit de le former. La loi du 16 septembre 1807, qui a l'organisation de la Cour des comptes pour objet, dit dans son art. 17 : « que dans le cas où un comptable se croirait fondé à attaquer un arrêt pour violation des *formes* ou de *la loi*, il se pourvoira dans les trois mois pour tout délai, à partir de la notification de l'arrêt devant le Conseil d'État, conformément au règlement sur le contentieux. » A défaut de texte formel, la violation de la loi n'ouvre pas le recours contre la décision en dernier ressort d'une juridiction; c'est ce qui a lieu par exemple pour les juridictions universitaires, aucune disposition ne permet d'attaquer devant le Conseil d'État pour violation de la loi, leurs décisions en dernier ressort; aussi ne peuvent-elles lui être déférées, confor-

mément au principe général, que pour incompétence ou excès de pouvoir[1] ou omission des formes essentielles.

Il peut se faire qu'il y ait excès de pouvoir bien que l'agent administratif ou le corps délibérant se soient tenus à la lettre de la loi qui les a institués et qui a défini leurs attributions. C'est ce qui arriverait, par exemple, si un agent administratif usait du pouvoir discrétionnaire dont il a été investi dans un tout autre but que celui pour lequel ce pouvoir lui a été confié. Ainsi lorsqu'un fonctionnaire a reçu la faculté d'autoriser ou d'interdire dans un intérêt de police, il ne peut pas se servir, sans abus ou excès de pouvoir, de cette autorité pour imposer une taxe et créer des ressources financières. C'est ce qui avait été décidé à l'occasion d'une concession à une commune du droit de louer l'établissement de cabines sur le rivage de la mer avec faculté d'exclure les concurrents. Un texte formel a été nécessaire pour triompher de cette jurisprudence, et il a été introduit dans la loi de finances pour légaliser la perception de ce droit[2]. Il y aurait aussi détournement d'autorité si dans l'acte qui autorise l'établissement d'une usine sur un cours d'eau non navigable ni flottable, ou introduisait la clause de *non indemnité* en cas de suppression pour utilité publique. Le pouvoir discrétionnaire en cette matière, a été confié au préfet pour assurer le libre écoulement des eaux et non pour imposer des conditions onéreuses au permissionnaire sans rapport d'ailleurs avec le but que le législateur s'était proposé (V. *Cours d'eau* et *Usines*).

2° *Violation des formes essentielles.* — La composition irrégulière d'un corps ou d'une juridiction est la plus importante des violations de formes. C'est ce qui a été décidé pour les conseils de révision. D'après la loi du 27 juillet 1872, article 27, le membre du conseil général qui est appelé à faire partie du conseil de révision doit être un autre que celui qui est élu dans le canton. De nombreuses opé-

[1] C. d'Ét., 15 novembre 1851, *Pierquin;* 23 janvier 1864, *Colas.*

[2] V. Cons. d'Ét., 30 avril 1863, *ville de Boulogne;* 29 novembre 1878, *Dehaynin;* 19 mars 1880, *compagnie centrale du gaz.* — V. aussi et surtout 3 mars 1864, *Lesbats.* Dans l'espèce de cette dernière affaire il s'agissait d'un arrêté du préfet de Seine-et-Marne qui interdisait l'entrée de la gare de Fontainebleau aux entrepreneurs de voitures autres que l'entrepreneur avec lequel la compagnie avait traité pour un service d'omnibus entre la gare et la ville. Le préfet avait fait servir le droit de police qui lui appartient pour le bon ordre et la sûreté, à l'exécution de conventions privées et ayant le caractère d'actes de gestion.

rations de révision ont été annulées pour ce motif (C. d'Ét., 16 décembre 1881, *Ministre de la Guerre*). — La jurisprudence du Conseil d'État considère comme violation de formes emportant excès de pouvoir, la publicité donnée par une commission scolaire à sa séance (C. d'Ét., mars 1883, *commission scolaire de Lavaur*). Aucune disposition cependant n'interdit la publicité et c'est même une garantie pour les parties. La publicité des conseils de préfecture a été pratiquée avant les dispositions qui l'ont proscrite et jamais cette expérience n'a été l'objet d'une réclamation.

Lorsqu'une forme a été prescrite par la loi, que l'avis du conseil général, du conseil d'arrondissement ou du conseil municipal est exigé, l'omission est une cause d'excès de pouvoir. Il n'en serait pas de même si l'omission, au lieu de porter sur une forme prescrite par la loi, était relative à l'inexécution de formalités prescrites par des circulaires ministérielles (C. d'Ét., 30 juin 1853, *Dumas*)[1].

Il n'est pas nécessaire pour qu'il y ait excès de pouvoir que l'agent administratif ou le corps délibérant aient fait un acte positif ou pris une délibération positive. Le refus, bien qu'il soit négatif, peut donner lieu au recours pour excès de pouvoir. Aussi le refus par le ministre du Commerce de délivrer un brevet d'invention, lorsque d'ailleurs la fabrication projetée ne rentre pas dans la catégorie des inventions qui ne sont pas brevetables, donnerait ouverture au recours pour excès de pouvoir (C. d'Ét., 14 avril 1864, *Laville*). — Il en serait de même, si le maire ou le préfet refusaient de délivrer un alignement ou nivellement en se fondant sur ce que la ville ou l'État ont des projets de travaux dont l'exécution modifieront plus tard la disposition des lieux (C. d'Ét., 22 janvier 1863, *de la Moskowa;* 12 janvier 1883, *Matussière;* 23 février 1883, *Sarlandie* et 22 juin 1883, *Gallian*).

Procédure. — Délai. — Le recours pour excès de pouvoir est astreint au délai de trois mois conformément à la règle générale des pourvois en matière contentieuse. La jurisprudence appliquera l'article 11 du décret du 22 juillet 1806. « Le recours au Conseil d'État contre la décision d'une autorité qui y ressortit ne sera pas recevable après trois mois du jour où cette décision aura été notifiée. » Dire que le recours

[1] L'instruction ministérielle du 19 thermidor an VI (C. d'Ét., 15 juin 1864, *Gaunard;* 20 juillet 1867, *Trône*; 27 juillet 1883, *canal de Briançon*), n'est pas une simple instruction ministérielle; c'est un règlement d'administration publique. En l'an VI, les attributions des pouvoirs publics n'étaient pas bien définies; il n'y avait pas de Conseil d'État et les ministres faisaient des règlements.

ne sera plus recevable après trois mois, c'est dire que le pourvoi doit être fait *dans les trois mois* et que, par conséquent, le jour de l'échéance ou *dies ad quem* compte dans les trois mois. Le point de départ ou *dies a quo* ne compte pas d'après le principe de procédure. *Dies termini non computantur in termino* (art. 1033 C. pr. civ.). Mais le jour de l'échéance devrait compter, la loi ayant employé une formalité équivalente à celle de « *dans tel délai.* » La jurisprudence décide, au contraire, que le délai doit être franc, soit pour le *dies a quo* soit pour le *dies ad quem* (C. d'Ét., 15 juillet 1832, *Reculot;* 14 décembre 1843, *Colonna;* 12 mars 1880, *Lemaire*).

La déchéance qui résulte de l'expiration des trois mois n'est-elle opposable que par la partie intéressée? La jurisprudence décide qu'elle doit être opposée d'office par le Conseil d'État, si la partie garde le silence.

Pendant longtemps la jurisprudence du Conseil d'État a admis que les parties avaient le choix entre le recours direct, *omisso medio*, dans les trois mois et le recours par la voie hiérarchique, sauf à se pourvoir ultérieurement dans un nouveau délai de trois mois contre la nouvelle décision. Il résultait de cette option qu'après avoir laissé expirer les trois mois, la partie pouvait relever le délai en formant un pourvoi devant le supérieur hiérarchique, pourvoi qui n'est soumis à aucun délai (C. d'Ét., 9 février 1865, d'*Andigné de Resteau* et 2 février 1877, *commune de Sotteville*). Il en résultait que, trente ans après avoir été fait, un acte pouvait être attaqué pour excès de pouvoir, à la condition de commencer par former le recours par la voie hiérarchique. Cette conséquence a fait réfléchir le Conseil d'État et déterminé un changement de jurisprudence. Un arrêt du 13 avril 1881 a décidé que le recours devant le supérieur hiérarchique n'étant que la préparation du recours pour excès de pouvoir, le délai de trois mois était applicable à l'un et à l'autre : « Considérant que si le recours pour excès de pouvoir peut être au gré des parties intéressées, formé directement devant le Conseil d'État ou préalablement porté devant le supérieur hiérarchique de l'autorité dont la décision est attaquée, ledit recours ne saurait être affranchi dans ce dernier cas du délai de trois mois qui lui est imposé lorsque le Conseil d'État est directement saisi » (Cons. d'Ét., 13 avril 1881, *Bansais*).

Le délai du recours est réduit à deux mois pour certains recours contre les actes de la commission départementale (loi du 10 août 1871, art. 88).

Recours parallèle. — Le recours pour excès de pouvoir est-il une ressource extrême qui peut être employée seulement dans les cas où les intéressés n'ont aucun autre moyen d'agir ou est-il ouvert même dans les cas où d'autres voies de recours peuvent être suivies? — Il est généralement admis que le recours pour excès de pouvoir peut être intenté *omisso medio*, bien que la partie intéressée eût la faculté d'agir devant le supérieur hiérarchique. L'excès de pouvoir est un trouble qu'il faut faire cesser aussitôt que possible et c'est pour cela que les parties ne sont pas astreintes à suivre le circuit de procédure; elles sont admises à se pourvoir directement au Conseil d'État[1].

D'un autre côté, il est admis aussi que s'il s'agit d'une juridiction statuant en première instance, la partie qui peut se pourvoir ne peut pas, délaissant cette voie ordinaire, se pourvoir au Conseil d'État directement. Le recours pour excès de pouvoir est une sorte de cassation et il ne faut pas demander à cette voie extraordinaire avant d'avoir tenté l'appel. Le comptable qui a produit son compte de gestion devant le conseil de préfecture ne pourrait pas attaquer l'arrêté qui statue sur sa gestion devant le Conseil d'État; il faudrait qu'il se pourvût d'abord devant la Cour des comptes en appel. De même les parties frappées de mesures disciplinaires par le Conseil départemental ou le conseil académique ne pourraient pas, ayant le droit d'appel au conseil supérieur, agir directement pour excès de pouvoir au Conseil d'État. Ce recours ne peut être formé contre les décisions de juridictions que si elles ont statué en dernier ressort.

Mais il pourrait se faire qu'il y eût d'autres voies de recours spécialement établies et alors se pose la question de savoir si le recours pour excès de pouvoir n'est possible qu'après épuisement de ces actions ou exceptions. Ainsi nous avons vu que les règlements, malgré leur généralité, pouvaient être attaqués pour excès de pouvoir. Si un intéressé attaque ce règlement devant le Conseil d'État pourra-t-on lui opposer que s'il est poursuivi pour contravention, il lui sera loisible de soutenir que le règlement n'a pas été légalement fait et d'obtenir du juge de simple police qu'il ne soit pas donné suite au procès-verbal? Le Conseil d'État a pensé qu'il serait extraordinaire d'engager une partie à se laisser condamner pour sou-

[1] C. d'Ét., 25 mars 1835, *Kribs;* 4 février 1836, *Saint-Didier;* 6 mai 1853, *Perroche;* 20 décembre 1872, *Billette.*

tenir, à l'occasion de la contravention, qu'il y a eu excès de pouvoir, elle admet que le recours direct pourra être formé nonobstant ce moyen de défense (C. d'Ét., 20 décembre 1872, *Billette;* 3 décembre 1875, *Clairouin*). Mais généralement la jurisprudence du Conseil d'État admet que s'il existe un autre moyen d'obtenir le même résultat que par le recours pour excès de pouvoir, il faut l'employer et ne recourir qu'en dernier lieu au recours direct au Conseil d'État. Il faut qu'on puisse obtenir le *même résultat*. Ainsi le recours pour excès de pouvoir ne serait pas irrecevable par le motif que la partie pourrait obtenir une indemnité devant les tribunaux ordinaires. Lorsque le préfet, en délimitant le lit d'une rivière navigable ou flottable, a englobé dans le lit une propriété privée, si le propriétaire agit pour excès de pouvoir, on ne pourra pas lui opposer qu'il peut s'adresser aux tribunaux pour faire reconnaître son droit et se faire allouer une indemnité. Le résultat ne serait pas le même pour les deux actions; car l'excès de pouvoir, s'il est reconnu aura pour effet de faire annuler l'acte et l'annulation aura pour conséquence la restitution de la parcelle, tandis que l'indemnité laisserait subsister l'acte et la parcelle resterait entre les mains de l'administration.

Expropriation d'utilité publique. T. VII, p. 1.

L'expropriation d'utilité publique est le droit de contraindre les particuliers à céder leur propriété pour cause d'utilité publique et moyennant juste et préalable indemnité. Sans elle, toute entreprise publique serait impossible, et le caprice d'un particulier malveillant ou aveugle pourrait arrêter les travaux les plus féconds. Aussi a-t-on de la peine à se faire l'idée d'une société régulière où le pouvoir n'aurait pas pour l'exécution des travaux d'intérêt général, le moyen de vaincre légalement les résistances du droit privé. On peut donc affirmer *à priori* que, sous une forme ou sous une autre, cette institution a existé partout où les hommes ont vécu soumis à des lois, et que, si les codes sont muets, il y a une lacune dans les textes[1]. Aussi quel a été notre étonnement lorsque nous avons lu un passage où Proudhon enseigne que l'expropriation était inconnue des Romains[2]! Ce qui n'est admissible pour aucune

[1] Merlin (*Répertoire*, v° *Retrait d'utilité publique*) retrouve l'origine de l'expropriation pour cause d'utilité publique jusque dans l'Écriture sainte.

[2] Suétone, *Vie d'Octave Auguste*, ch. 29 et 46. La réfutation du passage de Proudhon a été faite par M. de Fresquet, professeur de droit romain à la faculté de droit d'Aix, *Revue historique*, mars et avril 1860, et par M. Garbouleau, *Thèse pour le doc-*

société organisée l'est encore moins pour le peuple romain, qui fut le plus grand constructeur de l'antiquité. Il est vrai qu'Auguste (et non Commode, comme le dit Proudhon) renonça, d'après le récit de Suétone, au projet qu'il avait d'agrandir le forum pour ne pas faire violence à un propriétaire qui résistait. Mais cet acte de modération, que l'historien raconte à la louange du souverain, n'implique-t-il pas le droit de faire céder la propriété privée à l'intérêt général? Si le pouvoir n'avait pas appartenu à l'empereur, y aurait-il eu là une occasion de vanter la modération d'Auguste?

Ce n'est pas seulement par une raison *à priori* qu'on peut affirmer que les Romains ont employé l'expropriation pour cause d'utilité publique. Des textes formels viennent à l'appui de cette proposition rationnelle. Ces textes sont peu nombreux au Digeste; mais on en trouve plusieurs au Code Théodosien, et spécialement au titre *De operibus publicis*. Quelques-uns prouvent même qu'à Rome on expropriait les meubles comme les immeubles, les choses incorporelles, telles que les servitudes prédiales et les droits d'usufruit. Au nombre des choses mobilières se trouvaient les esclaves, qui pouvaient être mis à la torture, à la charge d'indemniser le propriétaire de l'esclave[1]. La loi romaine affranchissait aussi les esclaves qui dénonçaient les faux-monnayeurs[2] et les déserteurs[3]. Or, cet affranchissement, qui était prononcé par la loi dans un intérêt général, n'était accordé que moyennant indemnité.

La vérité est qu'à Rome cette matière n'était pas réglementée par une loi complète et générale; que, si le droit était reconnu, il était diversement appliqué; que, dans chaque affaire, se présentaient des particularités; qu'enfin il n'y avait aucune règle sur la nature de l'indemnité, sur la manière dont elle était fixée[4], sur les

torat, p. 18 et 124. Cette matière a depuis lors été développée par plusieurs autres docteurs dans leurs thèses, MM. Saint-Raymond, p. 7, Auvray, p. 12 et Henri Pascalis.

[1] Dig., I. 27, *De adulteriis* (lib. XLVIII, tit. v); I. I. §§ 18 et 19, et I. 6. *De quæstionibus* (lib. XLVIII, tit. XVIII).

[2] L. 2 et 4 C. Just. *Pro quibus causis servi*, etc., etc. (liv. VII, tit. XIII).

[3] L. I, *De desertoribus* (C. lib XII, tit. XLVI).

[4] C'est l'opinion de M. Serrigny, *Droit public et administratif romain*, t. II, p. 257. M. de Fresquet, *loc. cit.*, soutient que l'indemnité était *fixée judiciairement* et *payée préalablement*. Mais il ne cite que quelques textes, desquels il est, à notre avis, impossible de tirer une proposition générale.

autorités proposées à l'expropriation[1], pas plus que sur le moment où l'indemnité était payable.

Nous trouvons dans notre ancien droit un état de choses semblable. Le roi puisait dans sa toute-puissance le moyen de faire céder le droit privé, et, en ordonnant ces mesures, il fixait les conditions auxquelles les propriétés seraient prises. Aussi ne trouvons-nous dans l'ancien droit que des édits spéciaux et point d'ordonnance générale sur la matière.

Les écrivains sous l'ancien droit, se servent, pour désigner cette institution, de l'expression *Retrait d'utilité publique.*

L'inviolabilité de la propriété privée était réclamée par un grand nombre de cahiers, et l'opinion publique demandait généralement qu'elle fût entourée de garanties qui la missent à l'abri des actes arbitraires. Aussi la Déclaration des droits de l'homme, votée le 26 août 1789, annexée plus tard à la constitution du 14 septembre 1791 dont elle forma le préambule, posa-t-elle ce principe : « La propriété étant inviolable et sacrée, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la *nécessité publique* légalement constatée l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité. » Ce principe fut reproduit, même sous une forme plus énergique, par l'art. 19 du préambule de la constitution du 24 juin 1793 : « Nul ne peut être privé de la *moindre* portion de sa propriété sans son consentement, si ce n'est lorsque la *nécessité publique* légalement constatée l'exige, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité. » On retrouve avec une disposition semblable dans l'art. 358 de la constitution directoriale du 5 fructidor an III.

Pas un article, au contraire, de la constitution du 22 frimaire an VIII ne s'occupe de la question, et c'est seulement dans le Code civil, art. 545, que la règle est reproduite avec un changement notable. Au lieu de la nécessité publique qu'avaient exigée les consti-

[1] Les travaux publics dont l'exécution donnait lieu à l'expropriation étaient ordonnés par une loi : sous la République par les comices, et sous l'Empire par une constitution impériale. La loi spéciale désignait les autorités qui seraient chargées de faire exécuter les travaux. C'étaient ordinairement les censeurs sous la République, et le préfet de la ville sous l'Empire. Les travaux étaient adjugés à des entrepreneurs, qui devaient s'entendre avec les particuliers à exproprier. En cas de résistance, on en référait aux censeurs et au préfet de la ville, dont l'autorité était assez grande pour vaincre, au moins indirectement, cet obstacle. Les censeurs particulièrement, sous la République, étaient, par la nature de leur charge, tellement puissants, que les particuliers ne devaient pas facilement résister à leur intervention en matière de travaux.

tutions de 1791, 1793, et de l'an III, le Code civil permet d'exproprier pour raison d'*utilité publique*. Depuis lors on n'a pas cessé d'exproprier pour cause d'utilité, et cette notion a été fort élargie, puisqu'on a compris sous ce mot les embellissements et ornements.

En vertu de ces dispositions, le propriétaire pouvait exiger une indemnité préalable, mais l'administration désignait les terrains à céder sans que la régularité de ses ordres fût contrôlée par les tribunaux, qui sont les gardiens naturels de la propriété privée. D'après la loi du 28 pluviôse an VIII, l'administration déterminait les parcelles, et le conseil de préfecture fixait l'indemnité (art. 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII). Ainsi la propriété était livrée à l'administration, et le principe de la juste et préalable indemnité n'était plus qu'un principe abstrait. La loi du 16 septembre 1807 sur le dessèchement des marais ne changea pas cet état de choses; elle étendit même, à quelques égards, les pouvoirs de l'administration.

La réclamation énergique d'un citoyen contre la législation en matière d'expropriation émut Napoléon, et c'est à cette occasion qu'il écrivit de Schœnbrünn, le 29 septembre 1809, à Cambacérès une note brève et lucide qui a fixé les bases des lois postérieures sur la matière :

« D'abord, dit-il, il faut définir quelles sont les formes qui constatent l'utilité publique. Il faudrait que ce fût un sénatus-consulte, une loi ou un décret délibéré en Conseil d'État. S'il prend fantaisie à un préfet d'augmenter d'une aile ou d'un jardin la préfecture, la prison ou l'hôpital, ce ne doit pas être une raison pour exproprier aucun citoyen; il faut qu'un acte de l'autorité supérieure dise que cela est utile. — Si le propriétaire n'est pas d'accord, la cause de sa discorde peut venir de deux raisons différentes : ou il croit que ce n'est pas le cas d'utilité; le préfet doit alors l'appeler au tribunal de première instance. Si le procureur impérial peut établir que la dépossession est dans le cas d'utilité publique, le juge ordonne que le propriétaire ait à céder sa propriété, à nommer des experts et à se mettre en règle pour le contrat... Si le propriétaire refuse, parce que l'évaluation lui paraît insuffisante, alors les formes sont claires, et le juge, prononçant sommairement, ordonne l'expropriation à telles conditions. Alors l'expropriation n'a plus lieu par consentement mutuel, mais par sentence [1]. »

Cette note distinguait avec beaucoup de netteté les trois périodes

[1] Correspondance de Napoléon Ier, t. XIX, p. 623.

principales qui doivent être distinguées et qui l'ont été en effet par les lois subséquentes : 1° la déclaration d'utilité publique : 2° la translation de propriété de l'exproprié à l'expropriant, et 3° la fixation de l'indemnité.

Les principes exposés dans la note de Schœnbrünn furent convertis en loi dès l'année suivante. L'art. 1er de la loi du 8 mars 1810 disposa que l'expropriation s'opérerait par *l'autorité de la justice*, et, d'après l'art. 2, les tribunaux ne pouvaient prononcer l'expropriation qu'autant que l'utilité avait été constatée dans les formes établies par la loi. « Ces formes consistent, disait l'art. 3, dans le « décret qui seul peut ordonner des travaux publics ou achats de « terrains ou édifices destinés à des objets d'utilité publique. » L'indemnité était fixée par le tribunal, eu égard « aux baux actuels, « aux contrats de vente passés antérieurement, et néanmoins aux « époques les plus récentes, soit des fonds voisins et de même qua- « lité, aux matrices des rôles et à tous les autres documents qu'il « pourra réunir » (art. 16). Si ces documents étaient insuffisants pour l'éclairer, le tribunal pouvait nommer d'office un ou trois experts, dont le rapport, conformément aux principes généraux, ne liait pas les juges et ne *valait que comme renseignement* (art. 17). Quant au paiement de l'indemnité, il devait se faire préalablement à la prise de possession, ainsi que le prescrivait l'art. 545 C. civ. (art. 20).

La division des périodes est fixée par la loi de 1810 d'une manière en quelque sorte définitive, et nous la trouvons reproduite, dans le même ordre, par les lois postérieures : 1° acte qui déclare l'utilité publique; 2° arrêté du préfet qui détermine les parcelles à exproprier ou *arrêté de cessibilité;* 3° jugement qui prononce l'expropriation, à défaut de cession amiable par les propriétaires; 4° fixation de l'indemnité; 5° paiement préalable à la prise de possession.

Cette loi attribuait au chef de l'État le pouvoir d'ordonner tous les travaux ou achats par décret; mais, d'un autre côté, elle donnait des garanties à la propriété privée, puisqu'elle attribuait à la justice ordinaire l'expropriation et la fixation de l'indemnité. Au point de vue politique, on se plaignit, sous la Restauration, du pouvoir accordé au chef de l'État pour déclarer l'utilité publique, mais l'administration, de son côté, ne manqua pas de faire observer que les tribunaux donnaient des indemnités excessives, et qu'à force de protéger la propriété privée, ils rendaient impossibles les entreprises les plus utiles. C'était une réaction exagérée contre la jurisprudence

qu'avaient suivie les conseils de préfecture au temps où ils étaient chargés de fixer l'indemnité par l'art. 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII. La législation ne fut cependant pas retouchée sous la Restauration; mais après 1830 on reprit la question. Le 29 avril 1832, le nouveau gouvernement présenta un objet à la Chambre des pairs, et le 7 juillet 1833 fut promulguée une loi qui modifiait celle de 1810, principalement en ce que : 1° l'art. 3 exigeait en règle générale et sauf quelques exceptions, une loi spéciale pour déclarer l'utilité publique; 2° la fixation de l'indemnité était attribuée à un jury dont l'impartialité était garantie par la double qualité des personnes dont il se composait. Car, *comme propriétaires*, les jurés étaient intéressés à ne pas commettre des injustices qui auraient été des précédents contre eux, et *contribuables* ils avaient intérêt à ne pas grossir les indemnités qui étaient payables avec les fonds provenant de l'impôt.

La loi du 7 juillet 1833 ne prévoyait pas le cas où l'urgence ne permettrait pas de remplir les formalités de l'expropriation. L'art. 66 renvoyait à la loi du 30 mars 1831 qui avait édicté quelques dispositions exceptionnelles pour les travaux de fortifications, en ajoutant seulement que, si l'indemnité fixée provisoirement et consignée n'était pas acceptée par le propriétaire, elle serait définitivement réglée par le jury, conformément à la nouvelle loi. Mais l'expropriation d'urgence demeurait spéciale aux travaux de fortifications et pour les travaux ordinaires il n'existait aucun moyen d'abréger les formes prescrites par la loi du 7 juillet 1833. Cette lacune fut comblée par la loi du 3 mai 1841, dont les art. 65 à 74 déterminèrent les formes à suivre lorsque, par exception, il y aurait urgence dans l'exécution des travaux autres que ceux des fortifications. La loi du 3 mai 1841 est le véritable code de la matière (art. 77). Les lois de 1810 et de 1833 ne sont plus que des documents à consulter pour l'interprétation de la nouvelle loi; car celle de 1810 a été formellement abrogée par l'art. 67 de la loi de 1833, et, quant à cette dernière, toutes ses dispositions ont été reprises une à une par la loi de 1841, qui forme un travail complet, ce qui emporterait abrogation virtuelle par voie de remplacement, alors même que l'art. 77 n'aurait pas prononcé l'abrogation formelle.

Après 1841, la législation sur cette matière reçut une modification grave par le sénatus-consulte du 25 décembre 1852, dont l'art. 4 disposait que tous les « travaux d'utilité publique, notamment ceux « désignés par l'art. 10 de la loi du 21 avril 1832 et l'art. 3 de la loi

« du 3 mai 1841, toutes les entreprises d'intérêt général sont ordon-
« nées ou autorisées par décrets de l'Empereur dans la forme des
« règlements d'administration publique. » Mais ce sénatus-consulte a été, en ce qui concerne les travaux entrepris par l'État, remplacé par la loi du 27 juillet 1870, qui a remis en vigueur les dispositions de la loi du 3 mai 1841. Nous disons, en ce qui concerne les *travaux de l'État,* parce que l'art. 2 de la loi du 27 juillet 1870 dit qu'il n'est rien innové relativement à la déclaration d'utilité publique pour les travaux publics des départements et des communes[1].

A quelles choses peut s'appliquer l'expropriation d'utilité publique? — La loi du 3 mai 1841 ne s'occupe que des immeubles. L'administration peut se procurer, du moins en général, des meubles semblables à ceux qu'un propriétaire refuse de céder, et il n'y a pas lieu à combattre la résistance d'un particulier lorsque la *nécessité* ou l'*utilité* peut être remplie d'une autre manière. Quelques dispositions cependant ont prévu des cas où il serait impossible de se procurer à l'amiable certains meubles déterminés. Ainsi les lois des 3 vendémiaire an V et 14 messidor an VII règlent les réquisitions des moyens de transport d'armes, de fournitures et de vivres de guerre. La loi du 19 brumaire an III permet de faire des réquisitions de subsistances et autres fournitures pour cause de nécessité publique[2]. — La loi du 13 fructidor an V oblige les propriétaires qui font des démolitions à prévenir les salpêtriers commissionnés qui ont le droit d'enlever les vieux matériaux, à la charge d'en payer la valeur, ou, si le propriétaire l'exige, de les remplacer par d'autres matériaux rendus sur place. — La loi du 3 mars 1822, sur la police sanitaire, permet de détruire, même sans donner d'indemnité, les animaux et autres objets susceptibles de transmettre la contagion. En cas d'impossibilité, dit l'art. 5 de cette loi, de purifier, de conserver ou de transporter sans danger des animaux

[1] Nous avons signalé plus haut plusieurs dispositions exceptionnelles : 1° la loi du 11 juin 1880 sur les chemins d'intérêt local, qui exige une loi sans distinction; 2° la loi du 21 mai 1836, art. 15 et 16, sur les *chemins vicinaux*; 3° la loi du 21 juin 1865, sur les *associations syndicales*.

[2] La matière des réquisitions militaires est aujourd'hui régie par la loi du 3 juillet 1877 et le décret du 2 août 1877. L'art. 5 de la loi énumère les fournitures ou prestations qui peuvent être l'objet de la réquisition. Le droit de réquisition est plus étendu en cas de mobilisation qu'en temps de paix pour les grandes manœuvres. Une loi du 1er août 1874 avait réglé la conscription des chevaux en vue de la réquisition. Cette loi est remplacée par les art. 36 et suivants de la loi du 3 juillet 1878 sur les réquisitions.

ou des objets susceptibles de transmettre la contagion, ils pourront être, *sans obligation d'en rembourser la valeur*, les animaux tués et enfouis, les autres objets détruits et brûlés.

La loi du 3 mai 1841 ne s'applique même pas à toutes les espèces d'immeubles. Elle a surtout pour objet les terrains bâtis, et non bâtis c'est-à-dire les immeubles par nature. Quant aux immeubles par destination, ils ne seraient régis par cette loi qu'autant qu'ils feraient corps avec le fonds auquel ils sont attachés à perpétuelle demeure. S'ils pouvaient en être détachés sans détérioration matérielle, il n'y aurait pas lieu de les comprendre dans l'expropriation.

Les concessions de mines créent une propriété distincte de la surface, et l'administration ne pourrait en prendre possession qu'en remplissant les formalités de la loi du 3 mai 1841. Mais si, au lieu d'une dépossession, le concessionnaire avait à subir une interdiction d'exploiter par mesure de police, il ne pourrait demander qu'une indemnité pour dommages. Encore faudrait-il que l'interdiction fût prononcée, non par des raisons de police uniquement, mais aussi dans l'intérêt d'une autre entreprise, par exemple d'une compagnie de chemin de fer[1].

Les usiniers ont un droit acquis à leur concession : 1° sur les cours d'eau navigables ou flottables, lorsque l'acte de concession est antérieur au 1er avril 1566[2]; 2° sur les cours d'eau non navigables ni flottables, par cela seul que l'autorisation leur a été donnée en suivant les formes légales.

La jurisprudence du Conseil d'État décide que l'évaluation de la force motrice ne doit pas être comprise dans l'expropriation lorsque l'utilité publique demande la prise de possession des bâtiments qui renferment l'usine. Il en résulte que l'usinier étant exproprié pour

[1] La construction des chemins de fer a fait naître la question de savoir si, pour les tunnels, l'administration était obligée d'exproprier la superficie. Le tribunal de la Seine et la cour d'appel de Paris avaient jugé que le sous-sol et la superficie ne formaient qu'une propriété et qu'on ne pouvait pas les exproprier l'un sans l'autre. Mais la Cour de cassation, partant de cette disposition qui permet d'acquérir un souterrain par prescription (art. 553 C. civ.), a décidé que le sous-sol pouvait être exproprié indépendamment de la superficie. Arr. du 1er avril 1866, *Delamarre*.

[2] M. Duwarnet a soutenu, dans la *Revue critique*, t. II, p. 744, que même après 1566, les concessions sur les cours d'eau navigables purent être faites valablement par les rois. Il en donne pour raison que les rivières navigables furent classées dans le *petit domaine*, lequel demeura constamment aliénable. En tout cas, ajoute-t-il, ces concessions auraient été rendues incommutables par la loi du 12 mars 1820 sur les *domaines engagés*, et par l'expiration du délai de trente ans à partir du 14 ventôse an VII.

les constructions, le jury doit fixer une indemnité correspondante à la valeur de l'édifice sans égard à la force motrice, et qu'à ce dernier point de vue l'usinier n'a qu'à s'adresser, par une action distincte, au conseil de préfecture pour obtenir la réparation du préjudice qu'il éprouve de ce chef par suite de l'*exécution de travaux publics*[1].

Après avoir énuméré les biens qui peuvent être expropriés, nous avons à rechercher dans quels cas on ne doit pas procéder par expropriation. En règle générale, il n'y a lieu à suivre les formalités de la loi du 3 mai 1841 qu'autant qu'il y a cession de propriété à l'expropriant. Cette proposition résulte de l'économie générale de la loi et des travaux préparatoires; elle est également confirmée par les discussions d'où étaient sorties les lois antérieures de 1810 et de 1833[2].

La cession de la propriété privée pour cause d'utilité publique a, dans certains cas, lieu sans que les formalités de la loi du 3 mai 1841 aient été remplies. Nous avons déjà vu, en nous occupant de l'alignement, que les lignes des plans généraux coupent souvent les maisons, et qu'au moment de la démolition, le terrain sur lequel s'élevait la partie retranchable est ajouté à la voie publique. Réciproquement, le riverain peut être obligé, au moins indirectement, d'avancer sur la voie publique en acquérant les parcelles qui sont devenues disponibles par suite du rétrécissement de la rue ou du déplacement de son axe. L'indemnité dans ces deux cas sera fixée par le jury. Il y a cession d'une propriété immobilière pour cause d'utilité publique dans le premier cas[3], et dans le second

[1] Cons. d'Ét., arr. des 20 juin 1848, *Chevalier;* 22 juin 1850, *Rambaud;* 29 mars 1851, *Chevalier et Truchon;* 13 août 1851, *Rouxel;* 28 mai 1852, *Nodal* et 27 août 1857, *Robo et Méhéreuc de Saint-Pierre*. — V. dans le même sens Jousselin, *Revue critique*, livraison de janvier 1852. *Contrà*, Delamarre et Peyronny, p. 99, n° 106, et Aucoc, *Confér.*, t. II, p. 526, n° 837.

[2] V. exposé fait au Corps législatif en 1810 par Riboud (Locré, t. IX, p. 744) et discours de M. Laplagne-Barris dans la discussion de la loi de 1845 sur les chemins de fer (*Moniteur* de 1844, p. 840 et 893). — La cour d'Agen a décidé, le 22 novembre 1861, qu'il n'y avait pas lieu de procéder par voie d'expropriation lorsqu'il s'agit d'établir un tunnel de chemin de fer. La conséquence de cet arrêt serait qu'il y aurait lieu seulement à indemnité pour dommages causés par l'exécution des travaux publics. Mais il y a plus que dommage, car l'administration prend possession et devient propriétaire du sous-sol dans la partie traversée. C'est ce qui rend l'expropriation indispensable.

[3] Avis du Conseil d'État des 1er avril et 13 juin 1850.

il s'agit d'une espèce de droit de préemption analogue à celui qui est consacré par l'art. 60 de la loi du 3 mai 1841.

En sens inverse, quelques dispositions plus exceptionnelles encore ont étendu les formes du règlement de l'indemnité à des cas où il n'y avait pas cession de la propriété privée. C'est ce qui a été ordonné :

1° Pour l'évaluation du droit de pêche dans les rivières qui sont rendues navigables (loi du 16 avril 1829, art. 3);

2° Pour la fixation de l'indemnité due aux propriétaires dont les maisons sont détruites dans la zone de servitudes auxquelles donne lieu le voisinage d'un chemin de fer (loi du 15 juillet 1845);

3° La fixation de l'indemnité due aux propriétaires pour suppression de leurs maisons autour des magasins de poudre, conformément à la loi du 22 juin 1854. — Mais ces exceptions sont écrites dans des textes formels, et elles ne font que confirmer le principe général d'après lequel « *il n'y a lieu à expropriation d'utilité publi-* « *que que dans les cas où il y a cession amiable ou forcée, soit* « *par jugement, soit par l'effet de la loi, d'une propriété privée* « *immobilière.* »

Qui peut exproprier? — Le droit d'exproprier appartient incontestablement à l'État, au département et à la commune. Plusieurs articles de la loi du 3 mai 1841 le supposent, et notamment l'art. 3, dont la terminologie s'accorde avec celle de l'art. 30 de la loi du 16 septembre 1807. L'État, le département et la commune ne pourraient cependant exproprier que pour des entreprises ayant pour objet des services publics. Ainsi ce moyen ne pourrait pas être employé pour augmenter le domaine privé de l'État, du département ou de la commune; car, sous ce rapport, ces personnes morales ne sont que des propriétaires ordinaires, et les affaires qui concernent leur domaine privé n'ont pas le caractère d'utilité publique qu'implique l'expropriation. Le même art. 3 suppose que l'expropriation peut être poursuivie par des *compagnies particulières;* mais ces compagnies ne procèdent qu'en vertu d'une subrogation aux pouvoirs de l'État, du département ou de la commune. Il est cependant des sociétés qui ont un droit propre d'expropriation : ce sont les *associations syndicales autorisées*, dont nous avons déjà parlé, conformément à la loi du 21 juin 1865, art. 18.

Le Conseil d'État a consacré le droit d'expropriation au profit des fabriques d'églises, et la loi du 24 juillet 1873 a autorisé, pour la construction de la chapelle de Montmartre, l'expropriation d'utilité

publique par l'archevêque de Paris représentant l'archevêché, personne morale[1].

Déclaration d'utilité publique. — Les lois de l'an VIII, de 1807 et de 1810 attribuaient au chef du pouvoir exécutif la déclaration d'utilité publique, et la législation ne fut pas modifiée sur ce point jusqu'à la loi du 21 avril 1832. Un amendement introduit dans la loi du budget, et qui devint l'art. 10, consacra le principe que, pour autoriser les travaux publics, une loi serait nécessaire. Cette règle spéciale fût reproduite dans l'art. 3 de la loi du 7 juillet 1833, qui prescrivit l'autorisation par une loi spéciale dans tous les cas. D'après l'art. 3 de la loi du 3 mai 1841, une loi spéciale était nécessaire pour déclarer l'utilité publique des grands travaux entrepris par l'État, les départements, lès communes ou les compagnies. — Par exception une ordonnance du chef de l'État suffisait pour les routes départementales, pour les ponts et pour l'exécution des embranchements n'excédant pas 20,000 mètres de route, de canaux ou de chemins de fer.

Le sénatus-consulte du 25 décembre 1852 modifia sur ce point la loi du 3 mai 1841 : « Tous travaux d'utilité publique, disait l'art. 4, notamment ceux désignés par l'art. 10 de la loi du 21 avril 1832 et l'art. 3 de la loi du 3 mai 1841, toutes les entreprises d'intérêt général sont autorisées ou ordonnées par décret de l'empereur. — Ces décrets sont rendus dans les formes prescrites pour les règlements d'administration publique. » Ainsi, un décret suffisait désormais pour déclarer l'utilité publique ; mais l'examen en Conseil d'Etat était exigé comme pour les règlements d'administration pu-

[1] Dans la discussion que souleva la loi sur l'église de Montmartre, on cita contre ma proposition un passage de mon ouvrage où je ne reconnaissais le droit d'expropriation qu'à l'État, au département et à la commune. J'avais en effet soutenu cette opinion dans mon livre (*Précis*, p. 573 de la 3e édition). Mais la pratique s'était prononcée contre mon sentiment en autorisant l'expropriation par une fabrique d'église. Les mêmes motifs pouvaient être invoqués en faveur de l'archevêché, personne morale. Dans le doute et ne pouvant pas moi seul trancher la question, je présentai un projet de loi pour faire vider le débat par la Chambre, et l'archevêque a été autorisé par l'assemblée à exproprier, mais comme *substitué à l'administration*. C'est ainsi qu'on a procédé toutes les fois que pour exproprier, on a dérogé à la loi du 3 mai 1842 ou que du moins il a fallu résoudre une question douteuse. En 1854, lorsque pour ouvrir l'avenue du Bois de Boulogne (de l'Impératrice) on voulut sortir des conditions ordinaires, le gouvernement présenta un projet de loi spéciale qui couvrait l'exception. Or, en 1854, un décret suffisait pour déclarer l'utilité publique des travaux, qu'ils fussent entrepris par l'État, par les départements ou par les communes (Sénatus-consulte du 25 décembre 1852).

blique, ce qui impliquait la nécessité de la délibération en assemblée générale.

La loi du 27 juillet 1870 a rétabli à peu près complètement le sytème de la loi du 3 mai 1841. Tous les grands travaux publics entrepris par l'État[1] ou par les compagnies concessionnaires, avec ou sans péage, avec ou sans subside du Trésor, avec ou sans aliénation du domaine public, ne peuvent être autorisés que par une loi rendue après une enquête administrative. Un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique et également précédé d'une enquête pourra autoriser l'exécution des canaux et chemins de fer d'embranchement de moins de vingt kilomètres, les ponts et tous autres travaux de moindre importance. Des dispositions spéciales attribuent la déclaration d'utilité publique aux conseils généraux pour les chemins vicinaux de grande communication et aux commissions départementales pour les chemins vicinaux ordinaires. D'après la loi du 11 juin 1880, article 2, dernier §, l'utilité publique pour les chemins de fer d'intérêt local est déclarée par une loi, et cet article ne fait aucune distinction. Il en résulterait cette anomalie qu'une loi serait toujours exigée pour déclarer l'utilité publique d'un chemin de fer d'intérêt local, même ne fût-il qu'un embranchement au-dessous de 20,000 mètres, tandis qu'un décret serait suffisant dans le même cas pour un chemin de fer d'intérêt général. Cependant, comme le texte de la loi du 11 juin 1880 ne parle pas des *embranchements*, on peut soutenir que l'art. 2, § dernier ne s'applique qu'aux lignes principales des chemins d'intérêt local, et que, pour les embranchements, la distinction faite par la loi du 27 juillet 1870 s'applique aux chemins de fer d'intérêt local comme à ceux d'intérêt général.

La loi du 27 juillet 1870 dit que la déclaration d'utilité publique, qu'elle soit faite par une loi ou par un décret, doit être précédée d'une enquête administrative. Les formes de cette enquête ont été déterminées, en ce qui concerne les travaux de l'État et des départements, par une ordonnance du 18 février 1834, qu'a complétée l'ordonnance du 15 février 1835 pour les cas où les travaux s'étendent sur plusieurs départements; et, relativement aux travaux communaux, par une ordonnance du 23 août 1835.

Supposons que le décret qui déclare l'utilité publique ait été rendu

[1] La loi du 27 juillet 1870 n'a rétabli les distinctions de la loi du 3 mai 1841 que relativement aux travaux de l'État, et n'a rien innové quant aux travaux des départements et des communes.

sans que les formalités de l'enquête administrative aient été observées, quelles seraient les conséquences de cette omission? C'est une règle générale que dans le cas où certaines formalités sont prescrites pour la garantie des particuliers, leur inobservation emporte un excès de pouvoir qui donne ouverture au recours devant le Conseil d'État. Faisant ici l'application de ce principe, nous décidons que le décret qui déclare l'utilité publique[1] pourra être attaqué pour excès de pouvoir, si les formalités de l'enquête administrative n'ont pas été remplies. Il y aurait également lieu à recours pour la même cause, si le décret n'avait pas été rendu dans la forme des règlements d'administration publique, lorsque cette garantie est exigée par la loi.

Mais faut-il aller plus loin et donner à l'autorité judiciaire le droit de refuser l'expropriation par la raison que le décret déclarant l'utilité publique n'aurait pas été précédé d'une enquête? L'art. 14 de la loi du 3 mai 1841 dit que le « tribunal prononce « l'expropriation sur la production des pièces constatant que les « formalités prescrites par l'art. 2 du titre Ier et par le titre II de la « présente loi ont été remplies. » Or l'enquête n'a été prescrite que par l'art. 3 du titre Ier. L'expropriant n'est donc pas tenu de justifier de l'enquête ; par conséquent, le tribunal n'a pas à rechercher si cette formalité a été remplie[2].

En ce qui concerne le fonds, aucun recours ne peut être élevé par les parties intéressées contre le décret qui déclare l'utilité publique. L'utilité est une question d'administration pure, et elle ne peut être l'objet d'aucun débat contentieux.

La déclaration d'utilité publique doit être expresse et faite par un décret spécial. Ainsi, on ne pourrait pas induire cette déclaration de l'approbation donnée par décret au budget d'une commune, quoique dans ce budget il y eût des crédits ouverts pour les travaux d'utilité communale qui rendraient l'expropriation nécessaire.

Qu'arriverait-il si l'administration, sans décret qui déclare l'uti-

[1] Cette doctrine a été consacrée par le Conseil d'État dans trois arrêts rendus le 27 mai 1856, *de Pommereu, Camuzat-Busseroles et Audiffred*. Arr. du 26 décembre 1873, *Garret*.

[2] La doctrine contraire a été consacrée par arrêt de la Cour de cassation du 13 janvier 1840, qui a rejeté un pourvoi du préfet de la Drôme contre un jugement par lequel le tribunal civil de Montélimart avait refusé d'ordonner l'expropriation par la raison que l'enquête n'avait pas eu lieu. Mais V. C. cass., arr. du 14 décembre 1842, *Mailler*.

lité publique, sans aucune formalité préalable, se mettait en possession de la propriété privée et y faisait exécuter des travaux? D'abord l'art. 438 du Code pénal ne serait pas applicable au propriétaire qui, par des voies de fait, s'opposerait à l'entreprise; car cet article suppose que les travaux ont été *autorisés par le gouvernement*. En outre les agents d'exécution qui auraient envahi les terrains illégalement pourraient être condamnés à des dommages-intérêts pour violation de la propriété privée. Ordinairement aussi les faits accompagnant cette invasion illicite renfermeront quelques-uns des délits prévus par les art. 434 et suivants du Code pénal sous la rubrique : *Destructions, dégradations, dommages.*

Arrêté de cessibilité. — Le décret qui déclare l'utilité publique ne désigne que l'ensemble du travail, et, s'il s'agit d'une route, d'un canal, d'un chemin de fer, fixe les points extrêmes avec quelques points intermédiaires principaux. Il reste à déterminer les parcelles dont la cession est nécessaire pour l'exécution de l'entreprise, et cette désignation est faite par un arrêté du préfet qu'on appelle *arrêté de cessibilité* (art. 11 de la loi du 3 mai 1841). Cet arrêté est préparé par des mesures qui sont énumérées dans les art. 4 à 10.

D'abord les ingénieurs ou autres gens de l'art lèvent, dans chaque commune, le plan des parcelles des terrains ou édifices dont la cession leur paraît nécessaire pour l'exécution des travaux. Il n'est pas indispensable que le plan parcellaire soit conforme à celui qui accompagnait l'avant-projet; car il pourrait se faire que des études nouvelles eussent déterminé les ingénieurs à suivre un autre tracé. Quoique le plan parcellaire doive, autant que possible, se rapprocher du plan cadastral, la loi n'exige pas une entière conformité; mais elle veut que les propriétaires des parcelles soient désignés comme ils le sont à la matrice cadastrale. C'est une facilité accordée à l'administration, qui, sans cette disposition, aurait été obligée (chose qui aurait souvent été longue et difficile) de rechercher les véritables propriétaires. Le plan indique aussi la section où est située la parcelle et le numéro de la matrice cadastrale[1].

Le plan reste déposé pendant huit jours à la mairie de la commune où les parcelles sont situées, afin que chacun puisse en prendre connaissance (art. 5). Ce délai est franc, ainsi que cela fut

[1] Les extraits de la matrice réclamés par les ingénieurs pour la levée du plan sont visés pour timbre *gratis*. Décis. du ministre des finances du 20 octobre 1838.

reconnu dans la discussion de la loi[1]. Mais quel est son point de départ? Il est, d'après l'art. 6, fixé par l'avertissement donné collectivement aux parties intéressées de prendre communication du plan déposé à la mairie. Cet avertissement est publié à son de trompe ou de caisse dans la commune, et affiché tant à la principale porte de l'église du lieu qu'à celle de la mairie. Il est en outre inséré dans l'un des journaux publiés dans l'arrondissement, ou, *s'il n'en existe aucun*, dans l'un des journaux du département. La loi prescrit de faire un avertissement collectif. Il y aurait donc irrégularité si les parties substituaient à cette forme des avertissements individuels. Vainement soutiendrait-on que les avertissements individuels ont naturellement plus d'efficacité que les avertissements collectifs; le législateur a eu ses raisons pour préférer une forme qui fait marcher la procédure avec unité et donne à toutes les parties intéressées le même point de départ. La publication, l'affiche et l'insertion, sont prescrites à peine de nullité; car l'art. 6 qui les ordonne est dans le titre II, et d'après l'art. 14 le tribunal doit vérifier si les formalités du titre II ont été remplies.

Le maire certifie les publications et affiches et ouvre un procès-verbal sur lequel il mentionne les observations et réclamations qui sont présentées verbalement. Les comparants signent le procès-verbal, et les observations adressées par écrit au maire sont annexées au procès-verbal (art. 7). La clôture du procès-verbal est faite à l'expiration des huit jours pendant lesquels le plan doit rester déposé à la mairie.

Après le délai de huitaine, une commission se réunit au chef-lieu de préfecture pour examiner les observations et réclamations. Cette commission est présidée par le sous-préfet. Elle se compose en outre :

1° De quatre membres du conseil général ou du conseil d'arrondissement;

2° Du maire de la commune où les propriétés sont situées;

3° De l'un des ingénieurs chargés de l'exécution des travaux.

Les propriétaires qu'il s'agit d'exproprier ne peuvent pas faire partie de la commission. — La commission ne délibère valablement qu'autant que cinq de ses membres au moins sont présents. — Dans le cas où le nombre des membres présents serait de six, et où il y

[1] Observations présentées par M. Gillon à la Chambre des députés (Duvergier, 1841, p. 126).

aurait partage d'opinions, la voix du président est prépondérante (art. 8).

La commission reçoit, pendant un nouveau délai de huit jours, les observations des parties intéressées. Elle les appelle toutes les fois qu'elle le juge nécessaire et donne son avis. Les opérations doivent être déterminées dans le délai de dix jours, après quoi le procès-verbal est adressé par le sous-préfet au préfet. Si les opérations n'avaient pas été mises à fin dans le délai, le sous-préfet, dans les trois jours qui suivent son expiration, devrait transmettre au préfet *le procès-verbal et les documents recueillis* (art. 9).

Si la commission approuve le projet d'expropriation tel qu'il a été déposé dans le plan déposé à la mairie, l'instruction est terminée. Mais il pourrait se faire qu'elle fût d'avis d'y porter quelques modifications. En ce cas, le sous-préfet donnerait aux intéressés un nouvel avertissement collectif, dans la forme prescrite par l'art. 6, c'est-à-dire au moyen de publications, affiches et insertions dans les journaux. Cet avis est le point de départ d'un nouveau délai de huit jours pendant lequel le procès-verbal et les pièces sont déposés au secrétariat de la sous-préfecture. Les propriétaires intéressés peuvent en prendre communication et fournir leurs observations. Dans les trois jours qui suivent, le sous-préfet transmet les pièces à la préfecture (art. 10). Si la commission pense qu'il y a lieu d'adopter le tracé proposé par les ingénieurs, « le préfet détermine par un « arrêté les propriétés qui doivent être cédées et indique l'époque à « laquelle il sera nécessaire d'en prendre possession. » Que si, au contraire, la commission est d'avis de modifier le plan du tracé que proposent les ingénieurs, le préfet doit surseoir jusqu'à ce qu'il ait été prononcé par l'administration supérieure (art. 11).

L'arrêté de cessibilité doit indiquer les noms des propriétaires, tels qu'ils sont portés sur la matrice cadastrale [1]. Quoique l'art. 11 n'exige pas formellement cette désignation, cela résulte de ce que le jugement d'expropriation, d'après l'art. 14, ordonne la cession des terrains désignés dans l'arrêt du préfet, et qu'en vertu de l'art. 15, extrait de ce jugement est notifié aux propriétaires. Or ces dispositions impliquent que le jugement énonce les propriétaires, la nature

[1] Lorsque la propriété de l'immeuble à exproprier est contestée, l'administration ne pouvait pas être obligée d'attendre la fin du débat. Elle aurait été obligée de suspendre les travaux pendant longtemps et de sacrifier l'utilité publique. Aussi la loi permet-elle d'exproprier sur le propriétaire porté au cadastre. Les contestations auront pour objet, après l'expropriation, l'attribution de l'indemnité.

et la contenance des parcelles. — La loi veut que l'arrêté soit motivé et qu'il vise le procès-verbal, ainsi que les documents y annexés, c'est-à-dire qu'il constate l'accomplissement des formalités prescrites par les art. 5, 6, 7, 8 et 10.

L'arrêté de cessibilité peut-il être attaqué par la voie contentieuse ? Il y avait dans l'art. 11 de la loi du 7 juillet 1833 un paragraphe final d'après lequel l'arrêté de cessibilité était qualifié de « décision définitive et sans recours au Conseil d'État.» Cette disposition n'a pas été reproduite dans l'article correspondant de la nouvelle loi. Les législateurs de 1841 trouvèrent qu'il y avait des inconvénients à ce que l'administration fût liée par le caractère définitif de l'arrêté de cessibilité. Ils voulurent, au contraire, qu'elle pût revenir sur sa première détermination, et, mieux éclairée, adopter un autre tracé, en remplissant à nouveau les formalités nécessaires.

La suppression du paragraphe a donc été faite seulement pour indiquer, par une nouvelle rédaction, que l'expropriant conservait sa liberté d'action, même après la désignation des parcelles à céder[1].

La réunion de la commission, conformément aux art. 8, 9 et 10, suppose qu'il s'agit de travaux intéressant plusieurs communes et dont l'étendue demande un examen qui porte sur l'ensemble. Ces formalités n'auraient donc pas leur raison d'être dans le cas où l'entreprise serait limitée à une seule commune.

Du jugement d'expropriation et de la cession amiable.

Jugement d'expropriation. — A défaut de traité amiable, le préfet transmet au procureur de la République près le tribunal dans le ressort duquel les biens sont situés, le décret qui déclare l'utilité publique avec l'arrêté de cessibilité.

Dans les trois jours, et sur la production des pièces constatant les formalités prescrites par l'art. 2 du titre Ier et par le titre II, le tribunal, sur la réquisition du procureur de la République, prononce l'expropriation des terrains ou bâtiments désignés dans l'arrêté du préfet. Ainsi se réalise la disposition par laquelle s'ouvre la loi du 3 mai 1841 : « L'expropriation n'a lieu que par autorité de justice. » Le tribunal n'est pas chargé d'examiner si l'entreprise a ou

[1] Delalleau et Jousselin, n° 128; Dufour, *Exprop.*, n° 36; Delamarre et de Peyronny, p. 150, n° 172. L'arrêté de cessibilité peut être attaqué pour excès de pouvoir. Arr. C. d'Ét. du 13 février 1874, *André et Champetier*.

non le caractère d'utilité publique, si la dépense est opportune ou ne l'est pas; cette question, essentiellement administrative, a été définitivement vidée par le décret. Les juges ont à rechercher seulement si les formalités sont remplies et si l'administration s'est, pour décider l'utilité publique, entourée des moyens d'instruction qui, d'après la loi, forment la garantie des particuliers. Lorsque ces formes ont été observées, le tribunal prononce l'expropriation[1].

Le jugement a pour effet de transférer à l'expropriant la propriété de l'immeuble. Comment cette proposition se concilie-t-elle avec le principe que l'expropriation n'a lieu que moyennant une *préalable indemnité?* L'expropriation ne fait que transférer la propriété, mais laisse le propriétaire en possession jusqu'à ce que l'indemnité ait été payée. C'est donc la dépossession qui ne peut avoir lieu que moyennant une *préalable indemnité*, et la translation de propriété, au contraire, résulte immédiatement du jugement qui ordonne l'expropriation. Ce jugement n'a pas seulement pour conséquence de faire passer la propriété de l'exproprié à l'expropriant; il anéantit aussi les droits réels sur l'immeuble, tels que les servitudes, les droits d'usufruit, d'usage et d'habitation. Il résout les baux immédiatement et *ipso jure*, et les titulaires de ces droits, tant réels que personnels, ne peuvent plus que débattre l'indemnité qui leur est due, suivant les règles que nous exposerons plus loin (art. 18 de la loi du 3 mai 1841).

Le jugement d'expropriation opérant translation de propriété[2], il en résulte :

1° Que l'exproprié n'a plus qu'un droit personnel de créance garanti par la possession;

[1] Que doit vérifier le tribunal? 1° Le décret ou la loi déclarant l'utilité publique; 2° le dépôt du plan parcellaire pendant huit jours à la mairie; 3° la publication et l'affiche de ce plan, conformément à l'art. 6; 4° l'ouverture par le maire, pendant le temps voulu, d'un procès-verbal destiné à recevoir la déclaration des intéressés; 5° la constitution, la réunion, le mode et la durée des opérations de la commission déterminées par les art. 8 et 9; 6° la publication et l'affiche des modifications proposées par la commission, et le dépôt pendant huit jours, à la sous-préfecture, du procès-verbal de la commission et des pièces; 7° la décision, dans ce cas, de l'administration supérieure; 8° l'arrêté du préfet désignant les propriétés à céder.

[2] Plusieurs écrivains ont, à tort, dit que le jugement avait pour effet de faire entrer dans le *domaine public* les immeubles expropriés. C'est avec raison que M. Ducrocq (*Traité des ventes domaniales*, p. 140) a critiqué cette locution. On exproprie en effet pour des constructions d'utilité publique qui n'appartiennent pas au domaine public.

2° Que si la chose, par exemple un bâtiment, vient à périr, la perte est à la charge de l'expropriant qui n'en devra pas moins l'indemnité (*res perit domino*);

3° Que l'exproprié est, après le jugement, incapable de conférer sur l'immeuble aucun droit réel? et qu'il peut seulement céder, en tout ou en partie, son droit à l'indemnité.

L'administration pourrait-elle, renonçant au bénéfice du jugement, forcer l'exproprié à reprendre sa chose, ou bien celui-ci a-t-il le droit d'exiger que l'expropriation soit définitive? Il serait vraiment extraordinaire et injuste que le propriétaire fût laissé dans l'incertitude, qu'après l'avoir contraint par jugement à céder son bien, on pût exercer sur lui une contrainte en sens inverse. Le mal ne serait pas grand s'il n'y avait pour lui qu'une contrariété à supporter; mais il pourrait se faire que l'exproprié eût, après le jugement contracté lui-même des engagements en vue de remplacer la propriété qui lui est enlevée; que, par exemple, il eût acheté une maison pour employer les sommes à provenir de l'indemnité. Serait-il équitable de lui imposer la charge de deux propriétés, après lui avoir suggéré l'idée d'en acquérir une nouvelle qu'il ne pourra peut-être pas payer, s'il ne reçoit pas l'indemnité de la première? Le jugement consomme donc la translation de propriété d'une manière définitive, tant à l'égard de l'exproprié qu'à l'égard de l'expropriant[1].

De ce que l'exproprié, nonobstant le jugement, conserve la possession jusqu'au paiement, résultent plusieurs conséquences :

1° Il perçoit les fruits comme possesseur de bonne foi, car sa possession est reconnue par la loi. D'ailleurs il ne serait pas juste que, n'ayant pas reçu l'indemnité, il fût aussi privé des fruits;

2° Il a toutes les actions possessoires pour faire respecter sa possession;

3° La possession n'est pas atteinte par le jugement, et par conséquent, en se continuant, elle lui fait acquérir la prescription qui n'était pas achevée avant le jugement[2].

[1] Cette solution a été adoptée par la jurisprudence; C. cass., arr. du 28 mai 1845, *Barberon*, et 11 juillet 1859, *Bernardin*. En ce sens : Favart de Langlade, *Rép.*, v° *Expropriation*, n° 7; Delamarre et de Peyronny, p. 184, n° 208, et Daffry de la Monnoye, n° 23, p. 82. — Mais *Contrà*, Cotelle, 2e édit., t. III, p. 487.

[2] La prescription lui fera définitivement acquérir le droit à indemnité, et lui permettra d'écarter les actions en réclamation auxquelles il serait exposé, conformément à l'art. 18.

D'après l'art. 15 de la loi du 3 mai 1841, le jugement d'expropriation est publié et affiché par extrait dans la commune de la situation des biens, en suivant la forme prescrite par l'art. 6. Il est en outre inséré dans l'un des journaux publiés dans l'arrondissement, ou, s'il n'en existe pas, dans l'un de ceux du département. Cet extrait contenant les noms des propriétaires, le motif et le dispositif du jugement, est, indépendamment de l'avertissement collectif, notifié au domicile élu dans l'arrondissement; car les propriétaires doivent faire une élection dans l'arrondissement par une déclaration à la mairie de la commune où les biens sont situés. Si, contrairement aux prescriptions de la loi, cette élection de domicile n'avait pas eu lieu, la notification de l'extrait du jugement serait faite et en double copie au maire et au fermier, locataire, gardien ou régisseur de la propriété. Ainsi la loi exige une double notification : 1° un avertissement collectif; 2° une signification individuelle aux propriétaires. Quelle est la raison de ces formalités géminées? La première a pour but de prévenir toutes les parties intéressées à la fixation de l'indemnité, afin que, si elles n'étaient pas désignées par le propriétaire, elles pussent spontanément intervenir. Quant à la seconde, elle est le point de départ du délai de huitaine dans lequel, d'après l'art. 21, le propriétaire est obligé de faire connaître certaines personnes intéressées. On voit par l'énumération de cet article que l'exproprié n'est pas tenu de désigner tous les intéressés, mais seulement quelques-uns. Ceux qui ne sont pas compris dans cette énumération peuvent intervenir sur l'avertissement collectif qui leur est donné par la publication, l'affiche et l'insertion de l'extrait du jugement. A plus forte raison les parties qui sont énumérées dans l'art. 21 pourraient-elles agir d'après l'avertissement collectif, dans le cas où le propriétaire aurait négligé de les indiquer spécialement à l'expropriant.

Après la double notification de l'extrait que prescrit l'art. 15, le jugement doit immédiatement être transcrit au bureau des hypothèques de l'arrondissement, conformément à l'art. 2181 Cod. civ. (art. 16). Au moment où fut faite la loi du 3 mai 1841, la transcription n'était pas exigée pour les jugements. En général, les jugements sont déclaratifs; aussi ne rentraient-ils pas dans la catégorie des actes de nature à être transcrits. Le jugement d'expropriation, au contraire, était attributif de propriété, et il était naturel qu'on l'assimilât à un acte de vente. C'est pour cela que l'art. 16 prescrivait la transcription conformément à l'art. 2181, renvoi qui carac-

térise bien l'assimilation du jugement à un contrat d'acquisition.

Cette transcription était, d'après l'art. 17, le point de départ d'un délai de quinzaine pendant lequel les créanciers pouvaient faire inscrire leurs hypothèques ou leurs privilèges. C'était l'application au cas spécial de l'expropriation pour cause d'utilité publique de la règle générale écrite dans les art. 834 et 835 du Code de procédure civile. A défaut d'inscription dans ce délai, l'immeuble était purgé de tous privilèges et hypothèques ; la loi réservait seulement « les droits des femmes, des mineurs ou interdits sur le mon- « tant de l'indemnité tant qu'elle n'a pas été payée ou que l'ordre « n'avait pas été réglé définitivement entre les créanciers, » le défaut d'inscription avant l'expiration du délai de quinzaine à partir de la transcription emportait l'extinction radicale de l'hypothèque, tant pour le droit de préférence que pour le droit de suite, tandis qu'à l'égard des incapables, le droit de préférence survivait au droit de suite[1].

La loi du 23 mars 1855, sur la transcription, a fait naître deux questions controversées. En exigeant la transcription des jugements en général et subordonnant à cette formalité la translation de la propriété immobilière à l'égard des tiers, la loi de 1855 a-t-elle modifié le système spécial de la loi de 1841? La transcription du jugement d'expropriation est-elle aujourd'hui la cause efficiente du transfert de propriété, ou bien cet effet est-il toujours produit par le jugement lui-même? La seconde difficulté est de savoir si, en abrogeant les art. 834 et 835 du C. de proc. civ., la loi du 23 mars 1855 a par cela même supprimé l'art. 17 de la loi du 3 mai 1841, article qui semblait n'être qu'une application des articles abrogés.

1re *Question*. — Le jugement d'expropriation est-il toujours, et indépendamment de la transcription, translatif de propriété?

Une règle élémentaire de l'interprétation juridique dit que les dispositions générales n'emportent pas abrogation des dispositions spéciales. *Speciei per genus non derogatur*. Or la loi de 1841 est spéciale par rapport à celle du 23 mars 1855, et l'application de cette maxime fait ici d'autant moins de doute que, dans la discussion de la loi sur la transcription, on ne rencontre pas même une allusion à la loi sur l'expropriation. Que d'inconvénients d'ailleurs

[1] L'inscription d'office conformément à l'art. 2108 n'est pas obligatoire pour le conservateur qui fait la transcription. C. cass., arr. des 13 janvier 1847 et 5 avril 1854. Daffry de la Monnoye, nº 2, p. 97.

aurait, en cette matière, l'application du droit commun! Si entre le jugement et la transcription l'exproprié vendait l'immeuble, l'expropriation devrait être recommencée sur la tête du nouvel acquéreur. L'exproprié aurait le droit de constituer de nouvelles servitudes lorsque les anciennes sont éteintes par le jugement, et de faire de nouveaux baux alors que les anciens sont anéantis[1].

2° *Question.* — L'article 17 de la loi de 1841 est-il atteint par la disposition de la loi de 1855 qui abroge les articles 834 et 835 C. proc. civ.?

Si nous admettions le système d'après lequel l'expropriant ne serait propriétaire *ergà omnes* qu'en vertu de la transcription, il serait logique de décider que le délai de quinzaine accordé par l'article 17 a été abrogé par la loi de 1855. En effet, cette loi a fait l'application du principe que l'inscription est tardive lorsqu'elle est faite sur un immeuble dont la propriété a été transférée. Or, la translation étant consommée à l'égard des tiers par la transcription, il était naturel que la loi ne permît plus d'inscription postérieurement à la transcription. C'était un retour au système consacré par la loi de brumaire an VII, système qui 1° exigeait la transcription pour transférer la propriété des immeubles à l'égard des tiers, et 2° n'autorisait les inscriptions des créanciers hypothécaires que jusqu'à la transcription. Le Code civil ayant admis que la propriété serait transférée, même à l'égard des tiers, par le simple consentement (art. 1138 C. civ.), on trouva qu'il était injuste d'arrêter les inscriptions par un acte en quelque sorte secret, ou qui du moins pouvait l'être. C'est pour cela que le Code de procédure accorda un délai de quinzaine après la transcription pour inscrire les hypothèques qui avaient été consenties antérieurement à la vente. La logique voulait qu'en revenant à la translation par la transcription, le législateur arrêtât les inscriptions au moment de la transcription; mais cette disposition suppose que c'est par cette formalité seulement que la propriété est transférée à l'égard des tiers. Or nous venons de décider que dans la matière de l'expropriation c'est le jugement et non la transcription qui attribue *erga omnes* la propriété à l'expropriant. La transcription n'est, d'après la loi de 1841, que la première formalité de la purge, et précisément le point de départ du délai de quinzaine. Puisqu'elle ne transfère pas la propriété, il n'y a pas de raison pour appliquer à notre matière la

[1] Daffry de la Monnoye sur l'art. 17, t. I, p. 179 (2e édit.).

loi de 1855. La loi de 1841 est spéciale, et dans le cas où elle ordonnait la transcription, c'était pour commencer la purge et faire courir le délai de quinzaine. Mais, objecte-t-on, le délai de quinzaine que fixe l'article 17 n'a rien de spécial; ce n'est qu'une application du délai général accordé par l'article 834 du Code de proc. civ. En abrogeant cet article, la loi nouvelle supprime donc ses applications particulières, et l'interprétation juridique peut le décider ainsi sans se mettre en contradiction avec la maxime : *Speciei per genus non derogatur*. Ce raisonnement serait probant si la transcription prescrite par la loi de 1841 avait le même caractère que la transcription faite en vertu de la loi du 23 mars 1855. Mais elles diffèrent profondément; car l'une est une formalité préparatoire de la purge, tandis que l'autre est translative de propriété à l'égard des tiers. On ne peut donc conclure de l'une à l'autre[1].

Nous avons, à plusieurs reprises, parlé du droit de suite et du droit de préférence des créanciers hypothécaires. Mais en quoi peut consister le droit de suite à l'égard d'un expropriant pour cause d'utilité publique? Comment ce droit sera-t-il purgé? Évidemment un créancier n'a pas le pouvoir de requérir la mise aux enchères de l'immeuble exproprié. Un pareil exercice de son droit serait inconciliable avec le but de l'expropriation. Mais de même que, d'après le droit commun, les créanciers ont le droit de requérir la mise aux enchères pour fixer la vraie valeur du bien hypothéqué, ainsi en cas d'expropriation les créanciers inscrits peuvent intervenir pour surveiller la fixation de l'indemnité. Ils auraient, si la cession avait été faite à l'amiable, le droit d'exiger qu'elle fût arbitrée par le jury (art. 17, paragraphe dernier). Cette réquisition tendant à la convocation d'un jury remplace la surenchère en cas de vente de gré à gré.

[1] M. Flandin, *Traité de transcription*, nos 598 et suiv., décide que la propriété est toujours attribuée à l'expropriant par le jugement en vertu de la loi de 1841; mais que les délais de l'article 17 ont été supprimés par la disposition de la loi de 1855 qui abroge les articles 834 et 835 du C. de proc. civ. Le système que nous avons adopté est conforme à l'opinion qu'a émise le rapporteur au Sénat, M. de Casabianca : « MM. les commissaires du gouvernement, y est-il dit, ont déclaré qu'il n'était nullement dérogé à la loi du 3 mai 1841 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique; qu'ainsi les délais accordés par cette loi aux parties intéressées étaient intégralement maintenus. » V. aussi une instruction du directeur de l'enregistrement du 15 novembre 1856, no 2086. Dans le même sens, Delamarre et de Peyronny, p. 211, no 247, et Daffry de la Monnoye, t. I, p. 179 (2e éd.). — Mais *contrà* Delalleau et Jousselin, t. I, no 292.

En résumé : 1° le jugement d'expropriation transfère la propriété à l'expropriant et l'exproprié ne peut plus conférer de droits sur l'immeuble ;

2° Les créanciers auxquels des hypothèques avaient été consenties avant le jugement ont pour les faire inscrire un délai de quinzaine à partir de la transcription du jugement ;

3° Les créanciers inscrits avant ou après la transcription peuvent demander la fixation de l'indemnité par le jury lorsque l'indemnité a été fixée à l'amiable.

Le jugement d'expropriation aurait, d'après le droit commun, été susceptible d'opposition et d'appel, mais la faculté d'appeler aurait entraîné des lenteurs préjudiciables à l'intérêt général. Afin d'abréger, l'art. 20 de la loi du 3 mai 1841 a disposé que le jugement ne pourrait être attaqué que par le recours en cassation. Encore a-t-il limité le pourvoi au cas *d'incompétence*, *d'excès de pouvoir* et *de vices de forme*.

Qui a qualité pour former le pourvoi en cassation? Toute personne ayant un droit propre. Tous ceux auxquels ce jugement peut être opposé sont recevables à l'attaquer, quoiqu'ils n'aient pas été parties au débat; car la tierce opposition, qui leur serait ouverte par le droit commun, étant exclue par l'art. 20 de la loi, le pourvoi en cassation, qui est seul maintenu, ne peut pas être refusé aux intéressés qui sont privés des voies de recours de droit commun.

L'article 20 a créé une forme spéciale pour l'introduction du pourvoi. Au lieu d'être formé par requête d'un avocat déposée au greffe de la Cour de cassation, il l'est par une déclaration dans les trois jours[1] au greffe du tribunal qui a rendu le jugement. La loi n'ajoute pas qu'elle doive être accompagnée de l'énonciation des moyens; elle n'exige qu'une simple déclaration de pourvoi. En tous cas, le greffier est tenu de recevoir cette mention dans les termes où elle est faite, et c'est à la Cour de cassation seulement qu'appartiendra le jugement de la régularité.

La notification du pourvoi dans la huitaine est de rigueur, et son omission emporterait déchéance[2].

Aucune dérogation n'a été faite au principe d'après lequel le

[1] Le délai est de trois jours francs (loi du 1er frimaire an II). On ne comptera pas le jour de la notification du jugement, et le délai n'expirera qu'à la fin du troisième jour à minuit. La loi dit, en effet, que le pourvoi sera formé « *dans les trois jours à partir de la notification du jugement.* »

[2] C. cass., arr. du 26 janvier 1841, *Charnay*.

pourvoi n'est pas suspensif en matière civile[1]; l'administration pourrait donc poursuivre l'expropriation. Le pourvoi est jugé directement par la chambre civile, sans passer à la chambre des requêtes. La loi veut que la Cour de cassation prononce dans le délai d'un mois.

Quelle sera la conséquence de l'arrêt, si la cassation est prononcée? En règle générale, les parties sont, après cassation, renvoyées devant un tribunal du même ordre que celui dont la décision a été cassée, pour être statué au fond. Il en est de même en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique. Le tribunal de renvoi examine de nouveau l'affaire et, après avoir fait les vérifications dont parle l'article 14, prononce ou refuse l'expropriation, suivant que les formalités exigées par la loi lui paraissent ou non avoir été remplies. S'il ordonne l'expropriation, le tribunal de renvoi commettra un juge pour diriger le jury; mais il désignera comme directeur un membre du tribunal de l'arrondissement où les biens sont situés, non un de ses membres. La loi veut en effet que l'indemnité soit fixée par un jury pris sur une liste dressée pour l'arrondissement de la situation. Or le principe que les juridictions sont territoriales ne permettrait pas que le juge d'un tribunal allât présider un jury siégeant dans un autre arrondissement, ni que le jury se déplaçât pour siéger sous la présidence d'un membre du tribunal de renvoi[2].

Cession amiable. — Si le propriétaire consentait à la cession, le tribunal, au lieu de rendre un jugement d'expropriation, donnerait acte du consentement et nommerait le magistrat directeur, mais dans le cas seulement où l'expropriant et l'exproprié ne seraient pas d'accord sur le montant de l'indemnité.

Le tribunal doit-il donner acte de la cession amiable sans vérifier si les formalités dont parle l'article 14 ont été remplies? D'après l'esprit et le texte de la loi, cette vérification n'est faite par le tribunal qu'au point de vue de la propriété privée, et pour assurer qu'elle a été entourée des garanties que la loi a voulu lui accorder. Or, lorsque le propriétaire consent à l'expropriation, le tribunal n'a plus à rechercher si les formalités ont été observées. Aucune violence n'est faite au propriétaire, et par conséquent il n'y a pas à vérifier d'office si les garanties lui ont manqué ou non.

Les observations précédentes sont faites pour le cas où la cession

[1] Loi des 27 novembre-1er décembre 1790, art. 16.

[2] C. cass., arr. du 10 avril 1849, *Azuni;* 21 mars 1855, *Passeron.*

amiable est consentie par un propriétaire ayant une pleine capacité pour traiter. Mais la loi a prévu aussi le cas où l'expropriation atteindrait des propriétés appartenant à des incapables ou à des personnes dont la capacité est restreinte par des dispositions particulières. Elle a voulu spécialement faciliter les conventions amiables en simplifiant les formalités auxquelles est soumise l'aliénation des immeubles appartenant à ces personnes (art. 13). Des facilités semblables ont été accordées pour le règlement amiable de l'indemnité avec les mêmes personnes (art. 25 et 26).

D'après le droit commun, la vente des biens des mineurs et interdits ne peut être faite qu'aux enchères publiques, en vertu d'une délibération du conseil de famille homologuée par le tribunal. Comme l'expropriant est acquéreur unique, la vente aux enchères est évidemment impraticable. La loi, pour abréger, n'a même pas exigé la délibération du conseil de famille; elle a décidé que la cession pourrait être consentie par le tuteur avec « *l'autorisation* du tribunal donnée sur simple requête[1] en la chambre du conseil, le ministère public entendu. » Du mot *autorisation* qu'emploie l'article, au lieu du mot *homologation*, il faut conclure que la délibération du conseil de famille n'est pas exigée. — La loi ne distingue pas entre les mineurs émancipés et ceux qui ne le sont pas; car, au point de vue de l'aliénation des biens immeubles, il n'y a aucune différence à faire entre ces deux catégories de personnes. Quant aux interdits, ils sont assimilés aux mineurs, non-seulement par l'art. 13 de notre loi, mais aussi par la loi générale (art. 509 C. civ.).

L'art. 13 parle des *absents*, sans distinguer les périodes de l'absence. Il donne à l'envoyé en possession provisoire le droit de consentir à la cession avec l'autorisation du tribunal; mais sa disposition est muette sur la présomption d'absence et sur l'envoi en possession définitive. Ce silence s'explique. L'envoyé en possession définitive a le droit d'aliéner en vertu du droit commun (art. 132 C. civ.), et quant à la période de présomption, la loi ne permet de faire même des actes d'administration qu'avec l'autorisation du tribunal (art. 112 C. civ.).

Après avoir parlé nominativement des mineurs, des interdits et des absents, la loi ajoute cette désignation générale : *et tous autres*

[1] La requête doit être signée par un avoué. Circulaire du ministre des travaux publics du 7 septembre 1856 rapportant celle du 22 juillet 1843.

incapables. Quelles personnes se trouvent comprises sous cette locution? En première ligne, la femme mariée, dont l'art. 1124 C. civ. traite en même temps que des mineurs et des interdits.

La personne qui est pourvue d'un conseil judiciaire pourrait céder avec l'assistance de ce conseil et, en cas de refus, avec l'autorisation du tribunal.

Quant aux aliénés qui sont placés dans un établissement conformément à la loi du 30 juin 1838, ils rentrent, selon nous, dans l'expression générique d'incapables qu'emploie l'art. 13 de la loi de 1841. L'*administrateur provisoire* qui est chargé de leurs intérêts pourra conséquemment traiter à l'amiable avec l'autorisation du tribunal. L'art. 33 de la loi du 30 juin 1838 exige, à la vérité, qu'on nomme un mandataire spécial pour intenter les actions immobilières; mais c'est une disposition particulière aux actions en justice et on ne peut pas l'étendre à la matière des conventions. Or l'administrateur provisoire des biens de l'aliéné est le représentant d'un incapable; il a donc, d'après l'art. 13, le pouvoir d'aliéner avec l'autorisation du tribunal.

Les biens qui font partie de majorats rentrent aussi dans l'art. 13 en vertu d'un paragraphe qui est formel. Ils peuvent être cédés amiablement par le titulaire avec l'autorisation du tribunal. En ce cas, comme dans tous ceux qui précèdent, le tribunal, en accordant l'autorisation, ordonne les mesures de remploi qui lui paraîtront nécessaires pour sauvegarder les intérêts placés sous sa protection.

L'art. 13 a facilité aussi la cession amiable par les personnes morales, l'État, les départements, les communes et les établissements publics. Si un immeuble domanial est nécessaire pour un travail d'utilité publique entrepris par l'État, on suivra les formes exigées pour le changememt d'affectation des biens domaniaux. Mais il pourrait se faire qu'un bien domanial fût nécessaire pour l'exécution de travaux départementaux ou communaux, soit même pour des travaux exécutés par des concessionnaires. « Le ministre des « finances peut consentir à l'aliénation des biens de l'État. »

Dans les mêmes cas, les préfets peuvent aliéner les biens des départements, lorsqu'ils y sont autorisés par délibération du conseil général. Si les travaux étaient entrepris par le département, ce serait un changement d'affectation que le conseil général pourrait ordonner (loi du 18 juillet 1866, art. 1er, n° 4 et art. 46 de la loi du 10 août 1871), à moins qu'il ne s'agît de déclasser les hôtels de pré-

fecture et de sous-préfecture et des locaux affectés aux cours et tribunaux, au casernement de la gendarmerie et aux prisons[1].

Si l'immeuble à exproprier appartient à une commune ou à un établissement public, « les maires ou administrateurs pourront aliéner, s'ils y sont autorisés par délibération du conseil municipal ou « du conseil d'administration, approuvée par le préfet en conseil de « préfecture. » Si l'établissement public est un hospice, l'action, comme la délibération, appartient à la *commission administrative*. C'est donc par la commission administrative, sous l'approbation du préfet en conseil de préfecture, que la cession amiable sera consentie.

Lorsque l'expropriation atteint un immeuble grevé de substitution (art. 1048 et suiv. C. civ.), elle est poursuivie sur le grevé; mais l'argent est employé de manière à sauvegarder les droits de l'appelé.

Le tribunal pourrait-il, dans les cas d'incapacité que nous venons de parcourir, autoriser l'abandon sans indemnité à l'administration expropriante? Si l'entreprise d'utilité publique ne pouvait se faire qu'à la condition de cession gratuite par les intéressés, le tribunal permettrait un acte de bonne gestion en sanctionnant ce traité qui procurera de grands avantages à l'expropriant pour le transport de ses produits. Qu'importe que l'incapable ne reçoive pas le prix d'un lopin de terre, s'il est rédimé de ce sacrifice par les avantages qui donneront de la plus-value à son fonds? Au reste il ne faut pas considérer l'abandon sans indemnité comme un acte à titre gratuit, soumis au régime des donations. Cet abandon ne serait donc ni révocable pour survenance d'enfants, ni rapportable, ni réductible.

Il a été consenti pour ouvrir une route, et cette condition, sans laquelle on ne l'aurait pas fait, lui donne le caractère d'un acte à titre onéreux.

Parmi les intéressés qui sont touchés par l'expropriation, les uns exercent sur l'indemnité accordée au propriétaire le droit qu'ils avaient sur l'immeuble, et les autres peuvent réclamer une indemnité spéciale. A la première catégorie appartiennent l'usufruitier et ceux qui ont des actions en revendication ou en résolution à faire valoir. L'usufruitier aura la jouissance de l'indemnité, et les de-

[1] La désaffectation des immeubles qui servent pour la préfecture ou pour les sous-préfectures, pour les cours, le casernement et la gendarmerie ne pourrait être faite que par une délibération dont la suspension peut être ordonnée par décret motivé dans les trois mois (art. 48 et 49 de la loi du 10 août 1871).

mandeurs en revendication ou résolution se feront adjuger le capital; leur droit sera transformé, quant à son objet, par l'expropriation pour cause d'utilité publique, reporté de la parcelle immobilière sur la somme d'argent qui la remplace (art. 18 de la loi du 3 mai 1841). Mais cette substitution n'est possible qu'autaut qu'il s'agit d'un ayant droit à la pleine propriété ou au moins à la jouissance entière. Il en est autrement des parties qui ont à réclamer pour des servitudes, des droits d'usage et d'habitation, des fermages ou loyers; aussi les titulaires de ces droits reçoivent-ils une indemnité spéciale; ils composent la deuxième catégorie que nous avons distinguée. — Les usufruitiers, les demandeurs en revendication et les créanciers sont intéressés à ce que l'indemnité du propriétaire soit aussi élevée que possible, et la loi veut qu'ils soient mis en mesure de la débattre concurremment avec le propriétaire. Quant aux usagers, proriétaires de fonds dominants, fermiers ou locataires, ils sont appelés à discuter *principaliter* l'indemnité spéciale qui leur est due [1].

L'administration est donc obligée d'appeler les uns à l'expropriation et d'exproprier spécialement les autres. Mais comment connaîtra-t-elle ces divers intéressés? L'art. 21 de la loi du 3 mai 1841 oblige le propriétaire exproprié à *appeler et faire connaître à l'administration*, dans la huitaine qui suit la notification du jugement d'expropriation, les fermiers, locataires, ceux qui ont des droits d'usufruit, d'habitation ou d'usage, *tels qu'ils sont réglés par le Code civil*, et ceux qui peuvent réclamer des servitudes *résultant des titres mêmes du propriétaire ou d'autres actes dans lesquels il serait intervenu*.

Le propriétaire n'est pas tenu de faire connaître tous les usagers, mais seulement ceux dont les droits sont réglés par le Code civil. Ainsi les dépaissances, droits d'affouage et autres usages régis par le Code forestier ne sont pas compris dans la déclaration que le propriétaire doit faire d'après l'art. 21, et leurs titulaires ne peuvent qu'intervenir spontanément pour demander une indemnité spéciale. Quant aux servitudes, le propriétaire n'est obligé de les révéler que si elles résultent du titre d'acquisition ou d'actes auxquels le propriétaire a personnellement pris part; car il n'a pas pu ignorer ces servitudes, tandis qu'il pourrait ne pas connaître celles qui sont

[1] C. cass., arr. des 16 mars et 23 mai 1864.

constituées par des titres anciens. En ce qui concerne les servitudes légales, l'administration les connaîtra aussi facilement que l'exproprié, et, pour cette raison, ce dernier n'est pas obligé de les porter spécialement à la connaissance de l'expropriant.

Si l'exproprié négligeait de remplir l'obligation qui lui est imposée par l'article 21 de la loi du 3 mai 1841, il demeurerait seul chargé de l'indemnité envers ces ayants droit qui pourraient l'actionner en conséquence devant le tribunal civil[1]. Quant *aux autres intéressés* qui doivent se présenter spontanément, s'ils négligeaient de le faire, ils seraient *déchus de tous droits à l'indemnité*[2].

Ils ne pourront donc pas agir contre le propriétaire pour obtenir l'indemnité qu'ils n'ont plus le droit de demander à l'expropriant. Le propriétaire, en effet, n'a aucun tort à se reprocher et ce sont les intéressés qui ont commis la faute de ne pas se faire connaître : *Vigilantibus jura subveniunt.*

Quelles sont les parties que désigne l'article 21 par cette expression générique : *et autres personnes intéressées?* Ce sont : 1° le véritable propriétaire de l'immeuble[3]; car l'expropriation est poursuivie sur les noms inscrits à la matrice cadastrale, et l'exproprié, qui se croit le véritable propriétaire, ne peut pas être obligé de faire connaître celui qui a des prétentions sur le fonds, d'autant que ces prétentions peuvent être ignorées de lui; 2° ceux qui ont à exercer des actions réelles; 3° les créanciers hypothécaires; 4° les sous-locataires; 5° ceux qui réclament ou des servitudes légales ou des servitudes établies par le fait de l'homme, mais ne résultant pas des titres de propriété ou d'actes auxquels le propriétaire lui-même aura concouru; 6° les usagers dont le droit ne serait pas fondé sur les dispositions du Code civil; 7° les cautions des dettes garanties par l'immeuble exproprié, afin d'écarter le recours en obtenant la fixation d'une indemnité assez élevée pour payer les créanciers; 8° les intéressés que l'exproprié est obligé de faire con-

[1] Le propriétaire qui aurait négligé de faire connaître ces personnes serait responsable de l'indemnité, alors même que l'ayant droit serait intervenu spontanément, si son intervention était rejetée comme tardive. C. cass., ch. req., arr. du 24 avril 1866.

[2] Ces personnes doivent intervenir dans le délai de huitaine. Après ce délai elles ne seraient pas recevables à intervenir devant le jury. C. cass., ch. civ., arr. du 27 juin 1864.

[3] C. cass., Ch. civ., arr. du 15 mars 1865. L'expropriation et le règlement d'indemnité doivent être poursuivis contre le véritable propriétaire lorsqu'il s'est fait connaître à temps. C. cass., Ch. civ., arr. des 2 juillet 1861 et 13 décembre 1865.

naître. S'il négligeait de se conformer à l'article 21, ces intéressés pourraient spontanément se présenter.

Le locataire principal est-il tenu de faire connaître les sous-locataires à l'administration, à peine de rester chargé de l'indemnité à leur égard? Le locataire ne reçoit pas, comme le propriétaire exproprié, une notification individuelle du jugement d'expropriation; il n'est averti, comme les sous-locataires eux-mêmes peuvent l'être, que par l'avertissement collectif donné dans la forme déterminée par l'article 6 de la loi de 1841. Il n'est donc pas grevé des mêmes obligations que le propriétaire.

L'administration fait notifier au propriétaire[1] et aux intéressés qui auront été désignés, ou qui seront intervenus conformément à l'article 21, les sommes qu'elle offre pour indemnité. Ces offres sont en outre affichées et publiées, dans la forme déterminée par l'article 6 (article 23 de la loi de 1841).

Il est d'usage dans la pratique qu'on n'offre qu'une somme unique sans la décomposer suivant les divers chefs d'indemnité. C'est aussi en demandant une somme unique que l'exproprié répond lorsqu'il n'accepte pas les offres de l'administration. Mais devant le jury l'indemnité est discutée dans ses divers éléments. Quels sont les différents chefs de dommages qui peuvent servir de base aux réclamations des intéressés? Ce sont : 1° la valeur intrinsèque des terrains pris par l'administration; 2° la moins-value de ce qui restera, la valeur de chaque partie tenant dans beaucoup de cas à celle de l'ensemble; 3° la privation des fruits et récoltes; 4° le remboursement des frais à faire pour rétablir les communications et clôtures; 5° le remboursement des frais de significations ordonnées par la loi; 6° le paiement des frais de remplacement[2]. Cette énumération implique qu'il s'agit d'offres à faire à un propriétaire de terrains ou de bâtiments.

S'il s'agissait d'un locataire, il lui sera dû indemnité : 1° pour les frais de déménagement et d'emménagement; 2° pour l'augmentation de loyer qu'il sera obligé de subir pendant les années de bail qui restent à courir; 3° pour le préjudice industriel que lui fera éprouver

[1] Lorsque les biens expropriés appartiennent par indivis à plusieurs propriétaires, l'expropriation et le règlement de l'indemnité doivent être poursuivis contre tous les co-propriétaires. Il y aurait nullité si on ne les avait poursuivis qu'à l'égard de quelques-uns. C. cass., Ch. civ., 26 novembre 1862, 16 mai 1866 et 3 juin 1867.

[2] J'emprunte cette énumération à MM. Delamarre et de Peyronny, p. 256, n° 299.

le déplacement de son industrie, dans le cas où il serait impossible de conserver l'établissement dans le même quartier.

Les offres sont faites au domicile élu dans l'arrondissement où les biens sont situés (art. 15), par un huissier ou par un agent de l'administration dont les procès-verbaux font foi en justice (art. 57); elles sont fixées par arrêté du préfet et ne sont pas réelles. Il n'est pas, en d'autres termes, nécessaire que l'agent soit porteur des espèces, ni même d'un mandat de la somme offerte[1].

Dans la quinzaine qui suit la notification des offres, l'exproprié doit faire connaître ou son acceptation ou le montant de ses prétentions. S'il accepte les offres, tout est terminé, et il y a contrat parfait. Chacun des intéressés, au reste, est maître de sa détermination, et nul n'est lié par celle d'un autre. Ainsi l'usufruitier peut réclamer la fixation de l'indemnité par le jury, quoique le propriétaire ait accepté les offres de l'administration. Comment cette situation serait-elle réglée alors que l'indemnité doit être unique? Supposons que le propriétaire ait accepté les offres de l'administration s'élevant à 50,000 fr. et que l'usufruitier ait obtenu une indemnité de 75,000 fr. Ce dernier aura droit à la jouissance de la somme de 75,000 fr.; mais, à l'extinction, l'expropriant ne laissera au propriétaire que 50,000 fr. et reprendra les 25,000 fr. dont l'usufruitier avait temporairement eu la jouissance.

Que décider si l'exproprié ne fait pas connaître son acceptation ou son refus dans le délai de quinzaine? Il ne sera pas pour cela déchu du droit de discuter l'indemnité devant le jury; son silence équivaut à un refus; et, pour ne s'être pas conformé aux prescriptions de la loi, il est obligé seulement de payer les frais (art. 40, § 4). On comprend aisément pourquoi il est condamné aux frais; en ne faisant pas connaître ses prétentions que l'administration aurait de son côté pu accepter, il a rendu l'action nécessaire[2].

L'acceptation des offres présente des difficultés particulières dans le cas où l'expropriation atteint des propriétés appartenant à des

[1] Nous pensons que l'irrégularité des offres serait couverte par le débat devant le jury, et que ce moyen ne pourrait pas être invoqué pour la première fois devant la Cour de cassation. C. cass., arr. du 15 mai 1855, *Bonardi du Ménil*.

[2] C. cass., arr. du 16 août 1854, *Jouard*. L'administration peut modifier ses offres jusqu'au dernier moment, même à l'audience devant le jury. Mais à ces modifications, tant que l'objet exproprié n'est pas changé, ne s'applique pas le délai de quinzaine. Il en serait autrement s'il y avait un changement à l'objet de l'expropriation. C. cass., arr. du 12 mars 1856, *Ardoin*.

incapables. Comme pour la translation de propriété, le législateur a facilité le traité amiable sur l'indemnité. D'après l'art. 25, les personnes qui représentent les incapables peuvent valablement accepter les offres, si elles y sont autorisées dans les formes prescrites par l'art. 13, c'est-à-dire par le tribunal de l'arrondissement où les immeubles sont situés. Cet article désigne expressément « *les femmes mariées sous le régime dotal assistées de leurs maris.* » Pourquoi cette mention spéciale? C'est que sous les régimes autres que le régime dotal, les femmes assistées de leurs maris ont, pour accepter, une pleine capacité, et qu'elles n'ont pas besoin de l'autorisation exigée par l'art. 13. Au contraire, l'inaliénabilité des biens dotaux serait un obstacle à l'acceptation des offres par la femme même assistée de son mari, et c'est pour cela que l'autorisation du tribunal est exigée.

De même les représentants des personnes morales, ministre des finances, préfets, maires et administrateurs, peuvent accepter les offres dans les formes et avec les autorisations prescrites par l'art. 13 (art. 28). Il nous suffira donc de renvoyer aux explications que nous avons données sur cette disposition. Les formalités spéciales qui sont exigées dans le cas où la partie intéressée est incapable font que le délai de quinzaine est insuffisant. Aussi l'art. 27 l'a-t-il, pour ce cas, porté à un mois.

Après le délai de quinzaine (ou d'un mois), l'administration cite les intéressés non acceptants devant le jury pour procéder au règlement de l'indemnité.

Le jury est choisi sur une liste que dresse le conseil général dans sa session annuelle et par arrondissement de sous-préfecture. A cet effet, le conseil général désigne 36 personnes au moins et 72 au plus ayant leur domicile réel dans l'arrondissement. Le nombre de ces personnes est de 600 pour le département de la Seine (art. 29 *in fine*) et de 200 pour l'arrondissement de Lyon (L. du 22 juin 1854). A Paris, il n'y a qu'une seule liste de jurés, de même qu'il n'y a qu'un seul tribunal pour le département de la Seine. Mais dans le département du Rhône, il y a autant de tribunaux que d'arrondissements, et le nombre de 200 jurés n'a été fixé exceptionnellement que pour l'arrondissement de Lyon. La compétence du jury est territoriale. Aussi, lorsque les biens expropriés s'étendent sur plusieurs arrondissements, il faut convoquer autant de jurys, et il y aurait irrégularité si l'on faisait fixer l'indemnité totale par le jury de l'arrondissement où est située la partie principale des immeubles.

D'après l'art. 29 de la loi du 3 mai 1841, le conseil général désignait *tant sur la liste des électeurs que sur la deuxième partie de la liste du jury*. Aujourd'hui cette seconde partie de la liste du jury a été supprimée, et la liste des électeurs a été beaucoup étendue par l'établissement du suffrage universel. Le conseil général n'a donc plus à vérifier que deux choses : 1° l'inscription sur la liste des électeurs, et 2° le domicile réel dans l'arrondissement.

La liste du conseil général est dressée annuellement. Par conséquent les pouvoirs des jurys expirent à la fin de l'année, et, à moins que les opérations ne fussent commencées, un jury ne pourrait pas siéger après le terme légal assigné à sa juridiction.

Les jurés d'expropriation ne sont pas, comme les jurés en matière criminelle, désignés par voie de tirage au sort, mais choisis par la première chambre de la Cour, dans les départements où siège une Cour, et dans les autres départements par la première chambre du tribunal du chef-lieu judiciaire [1]. Pendant les vacances, la désignation est faite par la chambre des vacations, les affaires d'expropriation étant urgentes. La désignation a lieu en chambre du conseil. Pour quel motif la loi a-t-elle préféré le choix au tirage au sort? C'est que les affaires sont fort diverses, et qu'il était conforme aux intérêts de la justice d'approprier les aptitudes des jurés à la nature des affaires. Autrement le sort aveugle aurait souvent désigné les personnes qui convenaient le moins pour apprécier les chefs d'indemnité.

La première chambre de la Cour ou du tribunal désigne, sur la liste dressée par le conseil général, seize personnes, et en outre quatre jurés supplémentaires. « Ne peuvent être choisis : 1° les propriétaires, fermiers, locataires de terrains et bâtiments désignés en l'arrêté du préfet, pris en vertu de l'art. 11, et qui restent à acquérir; 2° les créanciers ayant inscription sur les dits immeubles; 3° tous autres intéressés désignés ou intervenant en vertu des art. 21 et 22 [2]. — Les septuagénaires seront dispensés, s'ils le requièrent, des fonctions de juré » (art. 30).

Pour mettre le tribunal à même de faire son choix, le préfet doit transmettre au procureur de la République ou, suivant les cas,

[1] MM. Delamarre et de Peyronny trouvent dans ce choix une raison pour dire que le jury d'expropriation n'est pas un véritable jury (p. 275, n° 329). Cette observation implique que le tirage au sort est de l'essence du jury; mais cette proposition est loin d'être certaine.

[2] Il n'y aurait pas nullité parce qu'on aurait compris dans le jury un membre du

au procureur général les pièces suivantes : 1° la liste dressée par le conseil général; 2° un extrait du jugement d'expropriation; 3° la liste des noms de tous les intéressés au règlement de l'indemnité, avec les pièces à l'appui. Cette dernière indication servira surtout à faire connaître la nature des affaires, afin que le choix des jurés puisse être approprié aux questions à débattre.

La liste des seize jurés et des quatre jurés supplémentaires est transmise par le préfet au sous-préfet, qui, après s'être concerté avec le magistrat directeur du jury, convoque les jurés et les parties en indiquant, au moins huit jours à l'avance, le lieu et le jour de la réunion. La notification aux parties leur fait connaître les noms des jurés (art. 31). Le délai de huit jours est accordé afin que les jurés prennent leurs dispositions pour siéger le jour qui leur est indiqué, et que les parties puissent, en demandant des renseignements, éclairer l'exercice de leur droit de récusation. Aussi la notification aux parties doit-elle porter les noms des jurés. Quant à la forme de la convocation, la notification est faite par un huissier ou par un agent de l'administration dont les procès-verbaux font foi en justice (art. 57). Elle est faite : pour les jurés à leur personne ou à leur domicile, ainsi qu'à celui du maire ou de l'adjoint (art. 389 C. instr. crim.), et pour les parties, au domicile élu conformément à l'article 15 de la loi du 3 mai 1841.

Les jurés doivent être convoqués comme les parties; mais le vice de forme qui entacherait leur convocation serait couvert par la comparution, les parties n'éprouvant plus aucun préjudice du moment que les jurés se sont présentés pour siéger[1].

Tout juré qui, sans motifs légitimes, ne se présente pas à l'une des séances, est passible d'une amende de 100 fr. à 300 fr. Elle est prononcée par le magistrat directeur. Ce magistrat est aussi compétent pour statuer en dernier ressort sur l'opposition du juré condamné. Il prononce ensuite sur les empêchements que les jurés proposent et sur les exclusions ou incompatibilités dont les causes ne seraient connues que postérieurement à la désignation faite en vertu de l'article 30 (art. 32). Quels sont les motifs légitimes que les jurés peuvent invoquer pour faire opposition à l'ordonnance qui

conseil municipal de la commune expropriante ou le plus imposé des habitants. Il n'y aurait pas davantage nullité si le magistrat directeur était membre du conseil municipal de la commune expropriante. C. cass., arr. des 2 décembre 1863 et 12 janvier 1864.

[1] C. cass., arr. du 30 avril 1839, *commune de Cogolin*, et 27 mars 1845, *Thinières*.

prononce l'amende? Aucune prescription n'a été faite par la loi sur ce point. Aussi faut-il décider que le magistrat directeur a un pouvoir d'appréciation. Nous pensons qu'il a un pouvoir semblable pour les causes d'exclusion ou d'incompatibilité. Ainsi, quoique la loi n'ait pas mis la parenté, même très rapprochée, au nombre des causes d'exclusion ou d'incompatibilité, le directeur pourrait exclure un juré qui serait frère de l'exproprié [1].

Les jurés rayés de la liste par suite des empêchements, exclusions ou incompatibilités admis par le magistrat directeur, sont immédiatement remplacés par les jurés supplémentaires que le magistrat directeur appelle dans l'ordre de leur inscription. Si le nombre des exclusions, incompatibilités ou empêchements était supérieur à celui des jurés supplémentaires, le directeur compléterait le jury en prenant sur la liste générale dressée pour l'arrondissement (art. 33). Il est évident, d'après le texte de cet article, que les jurés supplémentaires ne sont appelés qu'à défaut de jurés titulaires et suivant l'ordre de leur inscription. Il y aurait nullité et cassation pour composition irrégulière du jury, si l'on appelait à siéger des jurés supplémentaires, alors qu'il y avait un nombre suffisant de jurés titulaires non exclus et non récusés [2].

Le magistrat directeur est assisté d'un commis-greffier qui appelle successivement les causes sur lesquelles le jury doit statuer et tient procès-verbal de la séance. Au moment de l'appel, l'administration peut exercer deux récusations péremptoires ; la partie adverse a le même droit. Lorsque plusieurs intéressés figurent dans une affaire, ils doivent s'entendre pour faire des récusations et, à défaut d'accord, le sort détermine celui qui exercera la récusation. Si la récusation est épuisée des deux côtés, les personnes qui restent forment le jury. Si elle n'est pas exercée ou si elle ne l'est que partiellement, le magistrat directeur procède à la réduction des jurés au nombre de douze en retranchant les derniers noms inscrits sur la liste (art. 34) [3].

Le jury spécial n'est constitué que lorsque les douze jurés sont présents (art. 35); mais si la présence de douze jurés est néces-

[1] C. cass., arr. du 30 mai 1845, *Manoury*.

[2] C. cass., arr. des 16 août 1856, *Maridet;* 20 août 1856, *chemins de fer de l'Est*, et 11 juillet 1859, *Molinié*.

[3] La récusation peut être exercée sur un deuxième appel opéré à la demande des parties et sans opposition de l'autre. C. cass., Ch. civ., arr. du 17 janvier 1866, *Gaget*.

saire pour constituer le jury, elle n'est pas exigée jusqu'à la fin, et la délibération est prise valablement, pourvu que neuf jurés concourent à la prendre. Ainsi, lorsque, pendant le cours des débats, des causes d'empêchement ou d'excuse viennent à se produire, le magistrat directeur peut les admettre sans que la régularité des opérations ait à en souffrir; mais la sentence ne serait pas valable si, par suite des empêchements ou excuses, le nombre des jurés avait été réduit au-dessous de neuf[1].

L'article 36 ajoute que « le jury, *une fois constitué*, chaque juré prête serment de remplir ses fonctions avec impartialité. » Du texte de ces deux articles combinés, il résulte que le jury n'est pas constitué par la prestation de serment, mais que sa constitution est antérieure au serment. Par conséquent, dès que la liste est arrêtée, si des empêchements surviennent, il n'y aura pas lieu de remplacer les jurés empêchés ou excusables, alors même que ces faits nouveaux seraient antérieurs à la prestation du serment[2]. Le serment doit être prêté par chaque juré et pour chaque affaire. La preuve de la prestation du serment doit être contenue dans le procès-verbal de l'audience. C'est une des formalités substantielles auxquelles s'applique la règle : *Non esse et non apparere sunt unum et idem.* Aucune opération ne peut avoir lieu avant la prestation du serment, à peine de nullité de la décision si les débats avaient eu lieu préalablement. Il y aurait spécialement nullité si le serment est prêté après les débats et seulement au moment où les jurés sont entrés dans la salle de leurs délibérations[3].

Le magistrat directeur met sous les yeux du jury : 1° le tableau des offres et demandes notifiées en exécution des art. 23 et 24;

[1] C. cass., arr. des 3 mai 1841, *Chamecin*. Cet arrêt rendu sous la loi du 7 juillet 1833 a été confirmé par des arrêts postérieurs des 23 août 1854, *Jacomet;* 24 avril 1855, *Falcoux;* 20 août 1856, *Baumelin;* 25 mai 1859, *Cartier;* 16 avril 1862 et 11 janvier 1865, *Menet et Masson*.

[2] MM. Delamarre et de Peyronny pensent que le texte de la loi doit être corrigé par son esprit : « Avant le serment, disent-ils, ils ne sont que des jurés désignés; « c'est par le serment qu'ils sont investis de leur caractère légal et par conséquent « constitués. » V. dans le sens énoncé au texte, C. cass., arr. du 16 janvier 1844. *Cottin*, et MM. Delalleau et Jousselin, n° 545. — Le serment doit être prêté à peine de nullité. C. cass., ch. civ., arr. des 30 mai et 21 juin 1865. — La visite des lieux faite par les jurés avant le serment n'entraîne pas la nullité si elle est purement officieuse. Mais elle donnerait lieu à cassation s'il apparaissait que cette visite avait un caractère officiel. C. cass., arr. des 30 mars 1863; 8 décembre 1863; 2 février, 23 mars, 23 mai et 30 mai 1864.

[3] C. cass., arr. du 28 avril 1854, *préfet de l'Eure*. — Arr. du 26 août 1863.

2° les plans parcellaires[1] et les titres ou autres documents produits par les parties à l'appui de leurs offres et demandes. — Les parties ou leurs fondés de pouvoirs *peuvent présenter sommairement leurs observations*. Le ministère des avocats n'est pas obligatoire, comme en matière civile ordinaire. Aussi la loi admet-elle les parties elles-mêmes ou leurs fondés de pouvoirs à présenter des observations sommaires. Cette formule a même été employée à dessein pour signifier que devant le jury il ne doit pas être fait, à proprement parler, de plaidoirie, mais seulement donné de courtes explications. — Le jury peut entendre toutes les personnes qu'il croira pouvoir l'éclairer et se transporter sur les lieux, ou déléguer à cet effet un ou plusieurs de ses membres[2]. Le transport pourrait même avoir lieu après la clôture des débats ; car rien dans la loi ne s'oppose à ce que cette mesure d'instruction soit prise à ce moment, et il suffit qu'elle précède le jugement[3]. Le jury pourrait également, après avoir décidé qu'il se transporterait sur les lieux, déléguer quelques-uns de ses membres pour la descente[4]. La discussion est publique; elle peut être continuée à une autre séance (art. 37).

En disant expressément que les jurés ont la faculté d'entendre toutes les personnes qu'ils croiront pouvoir les éclairer et aussi de faire la visite des lieux, la loi nous paraît avoir limité les mesures d'instruction qui pourront être ordonnées. Nous ne pensons donc pas que le jury pût faire procéder soit à une expertise, soit à une enquête, ces formes étant exclusives de la célérité que demande l'expropriation.

La clôture de l'instruction est prononcée par le magistrat directeur du jury. Les jurés se retirent immédiatement dans la salle de leurs délibérations pour délibérer, sans désemparer, sous la présidence de l'un deux qu'ils désignent à l'instant même[5]. Ainsi le

[1] La remise du plan parcellaire n'est pas nécessaire lorsque la propriété étant cédée à l'amiable par le propriétaire, l'expropriation est poursuivie seulement contre le locataire. C. cass., Ch. civ., arr. du 11 avril 1866, *Blondin*.

[2] Lorsque les jurés se transportent sur les lieux, les parties ou leurs avoués peuvent s'y rendre pour faire leurs observations sur place. Les usages du barreau, à Paris, n'admettent pas que les avocats assistent à la descente.

[3] La Cour de cassation a cassé par le motif que, le jury ayant manifesté l'intention de se transporter de nouveau sur le terrain, le magistrat directeur avait fait remarquer que la descente ne pouvait pas avoir lieu après la clôture, observation qui avait entraîné l'abstention du jury. C. cass., arr. du 13 août 1866.

[4] C. cass., Ch. civ., arr. du 8 mai 1865.

[5] La délibération des jurés doit être secrète. Ils pourraient délibérer dans la salle où l'audience publique a été tenue, mais à condition : 1° que le public aurait évacué

président du jury n'est pas, comme en matière criminelle, désigné par le sort, mais par le choix des jurés. — Le montant de l'indemnité est fixé à la pluralité des voix, et, en cas de partage, la voix du président est prépondérante (art. 38). La loi n'oblige pas le magistrat directeur à poser des questions, mais elle ne l'interdit pas. Le silence du législateur, sur ce point, a même été calculé afin de laisser au magistrat toute latitude de poser des questions ou non, suivant le besoin des circonstances[1]. En matière criminelle, des dispositions exigent expressément que la décision du jury soit prise au scrutin secret (loi du 9 juin 1853); mais la loi du 3 mai 1841 ne contient aucune prescription semblable, et, par conséquent, le jury peut voter par oui ou par non, par assis et levé, en levant les mains. Il faut que la délibération soit secrète à l'égard du public et à l'égard du magistrat directeur, mais aucun article n'ordonne en outre qu'elle soit secrète pour les jurés eux-mêmes les uns envers les autres.

L'indemnité doit être fixée en argent, et il y aurait nullité si le jury attribuait à l'exproprié, fût-ce seulement pour partie, des emplacements, des matériaux ou autres équivalents en nature, alors même que ces emplacements ou matériaux pourraient être livrés avant la prise de possession, c'est-à-dire à titre d'indemnité préalable[2]. L'indemnité en nature ne peut pas être imposée à l'exproprié; s'il ne consent pas à la recevoir, il faut que l'indemnité soit pour le tout payée en numéraire. Mais souvent les expropriés consentent à compter en déduction de l'indemnité des travaux que l'expropriant s'engage à exécuter. A défaut de consentement de la partie, il y aurait violation de l'art. 38 de la loi du 3 mai 1841 et de l'art. 545 C. civ.[3].

la salle; 2° que le magistrat directeur lui-même se serait retiré. — Les jurés délibèrent sans désemparer et sans communiquer avec l'extérieur. Ils ne peuvent vaquer à aucune autre affaire; mais cette interdiction ne s'oppose pas à ce qu'ils interrompent la délibération, soit pendant la nuit pour prendre du repos, soit pendant le jour pour prendre un repas en commun.

[1] L'intention des rédacteurs de la loi est bien établie par les travaux préparatoires. La rédaction adoptée par la Chambre des pairs obligeait le magistrat directeur à poser des questions et le jury à y répondre. Mais la Chambre des députés supprima cette partie de l'article en vue de laisser au magistrat la liberté de faire ce que demanderait la nature de l'affaire. Deuxième rapport de M. Daru à la Chambre des pairs (*Moniteur* du 20 avril 1841, p. 1043).

[2] C. cass., arr. du 31 mai 1864.

[3] C. cass., Ch. civ., arr. du 29 janvier 1865, *Renault c. chemin de fer des Deux-Charentes*. V. aussi Ch. civ., arr. des 7 février et 3 avril 1865.

Le jury ne peut pas dépasser la demande de l'exproprié ni rester au-dessous des sommes offertes par l'expropriant. Sous ce rapport la loi du 3 mai 1841 a fait une innovation importante; car, d'après celle du 7 juillet 1833, le jury avait le droit de fixer d'office une indemnité, suivant son appréciation, sans se tenir dans les limites de l'offre faite par l'administration et des prétentions élevées par l'exproprié. On est rentré dans le droit commun en obligeant le juge à rester dans la mesure qu'établissent les conclusions des parties (art. 39, § *ult.*).

Les parties peuvent-elles modifier leurs conclusions, ou bien faut-il considérer comme immuables les offres et les demandes notifiées en vertu des art. 23 et 24? — D'après le droit commun, les conclusions peuvent être modifiées jusqu'au jour de l'audience, et il n'existe dans la loi spéciale aucune disposition qui ait dérogé au principe général[1].

Le jury fixe à titre d'indemnité une somme unique ; mais dans sa formation entrent les éléments, ordinairement multiples, de la perte éprouvée par l'exproprié. Si le propriétaire exerce une industrie dans sa propre maison, faudra-t-il diviser l'indemnité en deux parties, dont l'une correspondrait à la propriété et l'autre à l'industrie? La jurisprudence de la Cour de cassation décide qu'il doit être fixé deux indemnités, parce que si les deux qualités appartenaient à des personnes différentes, on procéderait à la fixation de deux sommes. A cette raison on peut ajouter que le jury est choisi en vue de la nature des affaires, qu'on ne le compose pas quand il s'agit d'apprécier la valeur d'une industrie comme s'il y avait lieu à évaluer une propriété immobilière, et que la bonne justice demande la division des deux éléments[2]. Nous croyons qu'il faut décider le contraire, car la loi du 3 mai 1841 ne reconnaît aux locataires de droit à une indemnité spéciale que dans le cas où ils occupent la maison d'autrui. Celui qui est installé dans ses propres bâtiments n'est pas locataire, puisqu'on ne peut pas louer sa propre chose; il n'a qu'une qualité (celle de propriétaire), et ne peut prétendre conséquemment à indemnité que d'un seul chef, sauf à joindre l'évaluation de l'industrie à la valeur de la propriété. Quant à la composition du jury, la cour ou le tribunal, connaissant la nature mixte de l'affaire, choisiront les juges en conséquence, en ayant soin de mêler les propriétaires et les industriels.

[1] C. cass., arr. du 13 mai 1846, *Turcat.*

[2] C. cass., arr. du 22 mai 1865. D. P. 1865 (V. p. 175).

Le jury est incompétent pour les dommages résultant de *l'exécution des travaux*, alors même que ce préjudice pourrait être prévu; ainsi que nous l'avons décidé plus haut, c'est au conseil de préfecture qu'appartient l'appréciation de cette question. Mais le dommage qui résulte *directement de l'expropriation* elle-même, avant que les travaux ne soient exécutés, est au nombre des éléments qui doivent entrer dans la détermination de l'indemnité[1].

Le jury est seulement chargé de fixer le montant de l'indemnité; toutes les contestations qui peuvent s'élever sur l'attribution de l'indemnité ne rentrent pas dans sa compétence. On ne peut cependant pas appliquer à cette juridiction la règle des questions préjudicielles et du sursis, en attendant que ces difficultés soient vidées; car le jury est un tribunal temporaire qui n'a pas, comme la justice permanente, le moyen de surseoir et d'attendre la décision des juges compétents. Il faut donc que l'indemnité soit réglée par le jury définitivement et, en cas de contestation, qu'il fixe plusieurs sommes alternativement. Les tribunaux prononceront ensuite sur les questions de savoir à qui doit être attribuée l'indemnité et quelle est celle des sommes hypothétiquement déterminées qui sera exigible[2]. Ainsi une contestation sur la contenance donne lieu à la fixation d'une indemnité hypothétique[3]. Mais le jury n'est pas obligé de fixer d'office des indemnités hypothétiques; il n'y est tenu que si les parties prennent formellement des conclusions à cet effet.

Le chiffre de l'offre et celui de la demande ont de l'importance à un double point de vue. Premièrement, — nous l'avons déjà fait observer — d'après l'article 39 le jury ne doit ni excéder la demande de l'exproprié ni descendre au-dessous des offres de l'administration. C'est une application du principe de droit commun que les tribunaux ne peuvent pas prononcer *ultra petita*[4].

D'un autre côté, en ce qui concerne le paiement des frais, on considère la relation entre l'indemnité allouée et les prétentions des parties. D'après l'article 40, si la somme accordée est égale à l'offre de

[1] C. cass., Ch. civ., du 23 juin 1863, *syndicat de la Mare;* 16 janvier 1877 et 27 juin et 2 juillet 1881.

[2] M. Renouard avait proposé de terminer en ces termes l'article 39 : « Et s'il y a lieu, le jury établit hypothétiquement des indemnités correspondantes à l'éventualité des décisions à intervenir sur les points contestés entre les parties. » L'amendement fut repoussé, *mais comme inutile*, sur les observations de M. Dufaure, rapporteur à la Chambre des deputés (Duvergier, *Collection des lois*, 1841, p. 159).

[3] C. cass., Ch. civ., arr. du 13 décembre 1865, *Duplessis-Ollivaut.*

[4] Le jury accorderait une indemnité *ultrà petita* s'il allouait à l'exproprié toute la

l'administration, l'exproprié est condamné aux dépens; car il succombe (art. 130 C. proc. civ.). Lorsqu'elle est égale à la demande de l'exproprié, l'administration est, par le même motif, condamnée aux frais. Si le jury, ce qui est le cas le plus ordinaire, se tient entre les deux, les frais sont compensés dans la proportion de l'indemnité avec l'offre ou la demande; l'exproprié qui n'a pas fait connaître la demande dans la quinzaine qui suit la notification des chiffres est condamné aux dépens, quelle que soit l'indemnité allouée (art. 40, § *ult.*). Cependant cette disposition rigoureuse n'atteindrait pas les incapables dont les représentants auraient négligé de se conformer aux prescriptions de la loi sur ce point.

La décision du jury est signée par tous ceux qui ont concouru à la rendre. Elle est ensuite remise par le président au magistrat qui la signe et la rend exécutoire. La loi ne dit pas qu'elle doive être lue en audience publique; une mention expresse était inutile; car cette formalité est une conséquence du principe de la publicité; principe qui est applicable à la matière de l'expropriation. — C'est l'ordonnance du magistrat directeur qui envoie l'expropriant en possession; mais cet ordre est subordonné au paiement de l'indemnité ou, en cas de litige, à sa consignation. C'est aussi le magistrat directeur qui condamne les parties aux frais, conformément à l'art. 40, et qui taxe les dépens (art. 41).

Comme en matière criminelle, la déclaration du jury est souveraine et inattaquable; mais de même que les condamnés ont le droit de se pourvoir contre l'arrêt rendu par la cour d'assises en conséquence de la déclaration, de même les parties peuvent se pourvoir en cassation contre l'ordonnance du magistrat directeur. L'art. 42 cependant n'ouvre pas d'une manière générale la faculté de se pourvoir. Il énumère les articles dont la violation est une cause d'ouverture au recours. Ce sont les articles 30, § 1er, 31, 34, §§ 2 et 4, 35, 36, 37, 38, 39 et 40. Quelle est la portée de cet article? Ces dispositions sont-elles véritablement les seules sur lesquelles un pourvoi en cassation puisse être appuyé? D'abord il est à remarquer que, parmi

somme demandée par lui, et en outre des matériaux. C. cass., arr. des 4 mars, 29 avril et 26 mai 1844. Il y aurait également décision *ultrà petita* si l'exproprié, ayant fait une demande fondée sur deux chefs, le jury allouait la somme entière pour l'un des chefs, en réservant les droits sur l'autre. — C. cass., Ch. civ., arr. du 8 février 1865, *Maigre c. ville de Paris*. L'indemnité ne doit pas dépasser les offres de l'administration si l'exproprié n'a signifié aucune demande avant la réunion du jury et n'en a pas formé à l'audience. C. cass., Ch. civ., arr. du 15 mai 1866, *Chemin de fer de Lyon c. Jullien*.

les articles énumérés, il en est (notamment l'art. 37) qui renvoient à d'autres articles non compris dans l'énumération. Les articles auxquels nous sommes renvoyés font corps avec ceux qui contiennent le renvoi et la violation des premiers tout aussi bien que celle des seconds serait une cause de cassation. Ce n'est pas tout : l'art. 42 ne s'occupe que des dispositions écrites dans la loi de 1841, et limite celles qui pourront servir de base à un recours en cassation. Toutes les fois, par conséquent, qu'on s'appuiera sur une loi autre que celle de 1841, l'énumération limitative de l'art. 42 ne sera pas applicable. Il y a plus : l'art. 42 doit être restreint aux formalités prescrites par le chapitre II du titre IV de la loi du 3 mai 1841. On pourrait donc se pourvoir pour violation des articles qui suivent. Nous trouverons en effet dans le chapitre III du titre IV des dispositions bien autrement importantes que celles qu'énumère l'art. 42. Il est impossible que le législateur ait admis le pourvoi dans les cas prévus par l'art. 42, tandis qu'il aurait exclu les recours fondés sur la violation des dispositions qui suivent [1].

Si la cassation est prononcée, les parties sont renvoyées devant un autre jury qui est choisi parmi les jurés du même arrondissement. Cependant la Cour de cassation a le pouvoir, si les circonstances l'exigent, de renvoyer devant un jury pris dans un autre arrondissement, alors même que cet arrondissement appartiendrait à un autre département. En ce cas, le nouveau magistrat directeur devra être choisi dans le tribunal de l'arrondissement où le renvoi est ordonné; car le principe de la territorialité des juridictions s'oppose à ce que le magistrat préside un jury hors de son ressort.

Il pourrait se faire que l'exécution des travaux procurât une plus-value au restant de la propriété. D'après l'art. 51 de la loi du 3 mai 1841, cette plus-value sera prise en considération pour la fixation de l'indemnité. Mais, pour que la compensation ait lieu, il faut qu'il s'agisse d'une plus value *directe et immédiate*. Ainsi l'on ne pourrait plus s'appuyer sur la plus-value générale que les travaux donneront à tout un quartier pour réduire l'indemnité due à un particulier, car ce serait faire payer à certains propriétaires une plus-value que d'autres obtiennent gratuitement. Au contraire,

[1] Le pourvoi est formé dans la quinzaine à partir de la décision et dans la forme prescrite en matière de pourvoi contre le jugement d'expropriation, c'est-à-dire par une déclaration au greffe, suivie d'une notification (art. 42, § *ult.*, combiné avec l'art. 20). Après la clôture de la session, les minutes de ses décisions et les pièces sont déposées aux archives du tribunal civil d'arrondissement (art. 46).

on tient compte d'une plus-value directe et immédiate, parce que le propriétaire tire de l'expropriation même un bénéfice spécial pour lequel il est juste de le faire contribuer extraordinairement.

Dans plusieurs circonstances, la plus-value résultant de l'exécution des travaux s'est trouvée égale ou même supérieure à la valeur du terrain pris par l'expropriation. L'indemnité peut-elle être compensée pour le tout avec la plus-value? L'affirmative conduirait à ce résultat que l'expropriant pourrait s'emparer d'une propriété privée sans indemnité. Un pareil résultat serait contraire au texte de l'art. 545 C. civ. et à l'esprit de l'art. 51 de notre loi. Il faut que l'exproprié reçoive le prix des terrains qui lui sont enlevés jusqu'à concurrence de leur valeur intrinsèque. Ce qui peut être compensé, c'est la plus-value directe et immédiate avec la dépréciation de l'immeuble restant[1]. Exemple : Paul est exproprié pour partie d'une propriété qui vaut 100,000 fr., et la valeur intrinsèque des terrains qui lui sont enlevés est, je suppose, de 20,000 fr. Mais la propriété étant dépréciée par la rupture de l'ensemble, ce qui reste ne vaudrait plus que 70,000 fr. au lieu de 80,000 fr. Il faudrait donc ajouter 10,000 fr. aux 20,000 fr. pour indemniser entièrement l'exproprié. C'est la somme qui lui serait allouée, si, d'un autre côté, les travaux n'augmentaient pas la valeur de la propriété restant à l'exproprié.

Or on peut supposer que cette plus-value soit précisément de 10,000 fr. De cette manière il y aura compensation entre la plus-value et la dépréciation, et le jury n'accordera qu'une indemnité représentative de la valeur intrinsèque des terrains[2].

En présence de cette doctrine consacrée par la jurisprudence, l'administration a cherché un moyen d'éluder l'art. 51 ainsi entendu. Elle a offert une indemnité illusoire d'un franc, et comme le jury fait une déclaration qui est souveraine, le recours en cassation paraissait impossible. La doctrine de la jurisprudence n'avait donc aucune sanction, et l'administration pouvait se jouer de cette règle, si le jury, souverain appréciateur, adoptait ses conclusions. Mais la Cour de cassation casse toutes les fois que, l'indemnité étant fixée à un franc, il apparaît d'après le procès-verbal que le principe du

[1] C. cass., Req., arr. du 2 janvier 1866.

[2] C. cass., du 23 avril 1855, *Colliau-Carment* et 12 mars 1856, *Donzeaud*. Il fut reconnu pendant la discussion de la loi, notamment par M. Dufaure, rapporteur, que la compensation ne pourrait pas être intégrale, et qu'il faudrait toujours payer une indemnité.

droit à indemnité a été contesté. *Nihil aut fere nihil in jure sunt unum et idem*. L'indemnité illusoire d'un franc doit donc être considérée comme un défaut d'indemnité, et c'est pour cette raison que la Cour suprême casse les décisions où la loi est violée, sinon ouvertement, au moins par un procédé évasif[1].

Lorsque l'expropriant ne prend qu'une portion de la propriété, l'exproprié a-t-il le droit de requérir l'expropriation totale? L'art. 50, qui prévoit ce cas, distingue entre les propriétés bâties et les propriétés non bâties. A l'égard des premières, toutes les fois qu'il y a expropriation partielle, le propriétaire a le droit de requérir l'expropriation totale. Il en serait de même si l'on prenait une dépendance, même séparée par une rue, de la maison principale. Dès qu'on enlève à une personne une portion de son domicile, la loi a voulu qu'elle fût juge des convenances que lui offre la partie qui reste. Elle seule peut apprécier si la part non expropriée suffit ou non pour son installation, et ce serait agir tyranniquement à son égard que de lui dire : « Quoique restreinte, la maison suffit encore pour vous loger, vous et les vôtres. » Aussi la loi a-t-elle remis le choix entre ses mains, en lui reconnaissant le pouvoir de requérir, à son gré, l'expropriation du tout.

En ce qui concerne les propriétés non bâties, il n'y a pas à s'occuper du domicile de l'exproprié. Aussi n'est-ce que par exception que la réquisition appartient à l'exproprié. Il faut, pour qu'il puisse la faire, 1° que la parcelle soit réduite au quart de sa contenance, et 2° que la contenance de ce qui reste soit inférieure à 10 ares. Ainsi, si l'on expropriait 1 are sur une parcelle de 3 ares, la réquisition ne serait pas possible, parce que le champ conserve les deux tiers de sa contenance. D'un autre côté, si sur un hectare on prenait 80 ares, le restant, quoique inférieur au quart de la contenance totale, aurait cependant plus de 10 ares, et la réquisition serait encore impossible, parce que l'une des conditions ferait défaut. Au reste, même quand les deux conditions sont réunies, l'expropriation totale ne pourrait pas être demandée si le propriétaire possédait un terrain contigu auquel la parcelle pourrait être ajoutée[2].

[1] Mêmes arrêts qu'à la note précédente, arr. des 12 mars 1856, 26 janvier 1857 et 1er juin 1864.

[2] Lorsque l'expropriation totale est requise, s'il y a contestation sur le droit de la requérir, le jury doit fixer une indemnité alternative. Sa décision serait nulle s'il n'avait fixé qu'une seule indemnité pour le cas d'expropriation partielle. C. cass., Ch. civ., arr. du 11 janvier 1865. Conf., arr. du 1er juillet 1863.

L'exproprié, s'il veut user de la faculté ouverte par l'art. 50 doit faire sa réquisition dans le délai de quinzaine, qui lui est accordé pour accepter ou refuser les offres de l'administration. Ce délai est de rigueur, et son expiration emporterait déchéance contre l'exproprié qui le laisserait passer sans se prononcer [1].

Il existe une grande différence entre la portion prise directement par l'expropriation et celle qui est acquise en vertu de la réquisition du propriétaire. A l'égard de cette dernière partie, l'aliénation est purement volontaire sous la condition que le prix sera fixé par le jury. Du caractère facultatif de l'aliénation, il résulte que les tiers conservent leurs droits sur cette portion d'immeuble; car ils peuvent les exercer aussi bien à l'égard de l'expropriant qu'à l'égard de l'exproprié, du moment que ces immeubles ne sont pas destinés à l'exécution de travaux publics. L'expropriant aurait ces immeubles dans son domaine privé, comme tout autre propriétaire, et il les posséderait grevés envers les tiers comme ils l'étaient sous le nom de l'exproprié [2].

Paiement de l'indemnité. — Quoiqu'il ait été rendu propriétaire par le jugement d'expropriation, l'expropriant ne peut se mettre en possession qu'après avoir payé l'indemnité, ou, en cas d'obstacle au paiement, après l'avoir consignée. L'*obstacle au paiement* (c'est l'expression générique dont se sert la loi, art. 55) peut venir de causes diverses. Tantôt c'est l'exproprié lui-même qui refuse de recevoir, et alors il faut, conformément au droit commun, lui faire des offres réelles suivies de consignation. Or les offres réelles présentaient une difficulté à cause des règles de la comptabilité publique. En effet, l'argent ne peut sortir des caisses de l'État que moyennant une quittance valable du créancier, et nous supposons que l'exproprié ne veut pas recevoir, ni par conséquent donner quittance. Cependant il fau-

[1] Arr. du 13 août 1855, *Badoulier de Saint-Seine.*

[2] Il se présente une complication dans le cas où le nu-propriétaire et l'usufruitier ne sont pas d'accord sur l'exercice de la faculté ouverte par l'art. 50 de la loi du 3 mai 1841. Si le propriétaire est d'avis de requérir l'expropriation du tout, tandis que l'usufruitier veut garder la jouissance en nature de la portion qui este, le jury fixera une indemnité payable à l'extinction de l'usufruit, et en attendant l'usufruitier jouira en nature. Lorsque le propriétaire veut garder la parcelle restante, nous ne pensons pas que l'usufruitier puisse requérir l'expropriation totale contre le gré du propriétaire; car il doit jouir *salvâ rerum substantiâ.* S'il ne peut pas tirer de ce qui reste une utilité suffisante, ce sera pour lui un motif de demander une plus forte indemnité; mais il n'a pas le *jus abutendi*, et ce serait le lui reconnaître que de lui accorder le droit de réquisition.

drait, pour faire des offres réelles efficaces, que l'huissier pût délivrer effectivement les fonds à l'exproprié. On a donc créé, pour l'expropriation d'utilité publique, un moyen spécial de faire des offres réelles. D'après l'art. 53, lorsqu'il s'agit de travaux exécutés par l'État ou les départements, les offres réelles pourront s'effectuer au moyen d'un mandat égal au montant de l'indemnité réglée par le jury. Ce mandat, délivré par l'ordonnateur compétent, visé par le payeur, sera payable sur la caisse publique qui s'y trouvera désignée. L'exproprié n'est cependant pas tenu de recevoir le mandat; s'il le refuse, l'administration fera payer le mandat et consignera l'indemnité en espèces avant de prendre possession. Ainsi l'exproprié, s'il ne veut pas accepter le mandat, est assimilé au créancier qui, en matière civile, refuse de recevoir l'argent; dans les deux cas, le refus est suivi d'un versement à la Caisse des dépôts et consignations.

L'art. 53 n'a substitué les offres réelles *en mandat* aux offres réelles *en numéraire* que pour les travaux exécutés par l'État et les départements. Comme les dispositions exceptionnelles sont de droit étroit, on ne peut pas étendre cette procédure aux travaux exécutés par les communes. Le maire ne pourra donc se mettre en possession qu'après avoir fait faire des offres réelles en numéraire suivies de consignation en cas de refus[1].

Le pourvoi en cassation serait-il un obstacle au paiement? Il est de règle que le pourvoi n'est pas suspensif, et aucune dérogation à ce principe n'a été faite en matière d'expropriation. Cependant, d'après la loi des 16-19 juillet 1793, aucun paiement ne peut être fait par la Trésorerie nationale en vertu de jugements attaqués par voie de recours en cassation, si les personnes, au profit desquelles ces jugements ont été rendus, ne donnent caution pour sûreté des sommes à elles adjugées.

L'obstacle au paiement peut venir aussi des inscriptions d'hypothèques ou des oppositions faites par des créanciers ou autres intéressés. L'art. 54 se sert de l'expression générique « *et autres obstacles*, » afin d'indiquer qu'en cette matière il n'y a pas possibilité de faire une énumération qui soit complète. Ainsi la simple oppo-

[1] La solvabilité des communes n'a pas paru assez solide pour faire, en leur faveur, une dérogation à la règle des offres réelles en argent (*Moniteur* du 5 mars 1841, p. 539). Mais cette raison est loin d'être décisive. On aurait pu étendre aux communes cette manière de procéder sans qu'il y eût danger pour le propriétaire, puisque, d'après l'art. 53, il faut toujours que la consignation soit faite en espèces avant la prise de possession.

sition serait un obstacle suffisant, alors même qu'elle n'aurait pas été validée, ni dénoncée, ni contredénoncée. Dès qu'une prétention est manifestée, l'administration s'arrête et consigne. Cette consignation lui donne le droit de prendre possession, à la condition, bien entendu, qu'elle soit égale au montant de l'indemnité; car si la consignation était inférieure, la prise de possession serait illégale, comme si elle était faite sans accomplissement des formalités prescrites par la loi.

L'incapacité de l'exproprié pour recevoir le paiement est un obstacle; il en est de même de toute clause qui restreint l'aliénation de certains biens, de celle, par exemple, qui impose aux propriétaires l'obligation de faire remploi en cas de vente[1].

A présent que nous sommes arrivés à la dernière période de l'expropriation, demandons-nous ce que pourrait faire l'exproprié pour vaincre l'inertie de l'administration dans le cas où elle suspendrait l'expropriation et laisserait la partie dans l'incertitude. Cette inertie pourrait se produire dans les diverses périodes de l'expropriation, et chacune d'elles a été l'objet d'une disposition.

Supposons d'abord que l'arrêté de cessibilité ait été rendu, et que l'administration ne poursuive pas l'expropriation ou le règlement de l'indemnité. L'art. 14, § 2, dispose pour ce cas que « si, dans l'année de l'arrêté du préfet, l'administration n'a pas poursuivi l'expropriation, tout propriétaire dont les terrains sont compris audit arrêté peut présenter requête[2] au tribunal. Cette requête sera communiquée par le procureur de la République au préfet, qui devra, dans le plus bref délai, envoyer les pièces, et le tribunal statuera dans les trois jours. » C'est l'arrêté de cessibilité et non le décret déclarant l'utilité publique qui fait courir le délai d'une année fixé par l'art. 14. Ainsi, alors même que les parcelles seraient désignées par la déclaration d'utilité publique, un arrêté de cessibilité serait indispensable pour faire courir le délai d'un an[3].

L'administration pourrait aussi, après avoir fait rendre le jugement d'expropriation, négliger de poursuivre le règlement de l'indemnité. « Si, dans les six mois du jugement d'expropriation, dit l'art.

[1] Cour cass., arr. du 10 janvier 1855, *Ursulines de Vitré*. Le préfet ayant découvert aux archives de la préfecture des titres d'où résultait un droit de retour d'un immeuble exproprié au profit des hospices, la consignation a été ordonnée.

[2] La loi n'ayant fait aucune dérogation au droit commun, le ministère des avoués est obligatoire pour présenter cette requête.

[3] C. cass., arr. du 2 mars 1857, *Garreau*.

55, § 1er, l'administration ne poursuit pas la fixation de l'indemnité, les parties pourront exiger qu'il soit procédé à ladite fixation. » Les expropriés sont alors substitués à l'administration à l'effet de poursuivre la décision du jury. Ils commenceront par adresser au préfet une sommation d'avoir à faire notifier ses offres, et, si le préfet ne déférait pas à cette sommation, ils lui notifieraient le montant de leurs demandes. Dans la quinzaine à partir de cette notification, le préfet fera notifier ses offres, et, s'il laisse expirer la quinzaine sans les faire connaître, l'exproprié présentera requête au tribunal ou à la cour, suivant les distinctions indiquées plus haut (art. 30), pour qu'il soit procédé au choix d'un jury spécial. Il s'entendra ensuite avec le magistrat directeur pour la convocation du jury, et notifiera la liste des jurés au préfet avec citation à comparaître devant le jury au jour fixé par le magistrat. Ainsi, lorsque le préfet n'obéit pas à la sommation qui lui est adressée de notifier ses offres, la procédure est, en quelque sorte, retournée, et c'est l'exproprié qui poursuit contre l'administration [1].

L'art. 55 se sert du mot général *exproprié*, expression qui comprend toutes les parties, les locataires aussi bien que les propriétaires. Lorsque l'administration a fait rendre contre le propriétaire le jugement d'expropriation, le locataire pourrait requérir la fixation de l'indemnité, alors même que l'administration le laisserait en possession et déclarerait vouloir respecter le bail jusqu'à son expiration. La raison en est que le jugement résout le bail de plein droit, et que pour le continuer le consentement du locataire est indispensable. Or cette condition fait défaut dans le cas où l'on suppose que le locataire requiert la fixation de l'indemnité [2]. Il en serait de même si l'administration avait obtenu la cession à l'amiable de la propriété. Alors même qu'elle déclarerait son intention d'exécuter le bail jusqu'à l'expiration, le locataire pourrait requérir la fixation de l'indemnité toujours par la raison que le bail est résolu de plein droit, car la cession amiable équivaut au jugement d'expropriation. Mais la cession amiable ne produit cet effet qu'autant que l'acquisition est faite en vue de l'utilité publique. A quels caractères reconnaîtra-t-on si l'acquisition a été faite dans ce but? Il est impossible de s'y méprendre toutes les fois qu'il y a eu un décret déclarant l'utilité publique, et que l'administration s'est prévalue, pour le paiement

[1] C. cass., arr. du 27 juillet 1857, *préfet de la Seine;* 26 août 1857, *Martin;* 11 juillet 1859, *Bernardin.*

[2] Mêmes arrêts qu'à la note précédente.

des droits de mutation, de la dispense qu'accorde l'art. 58 de la loi.

Enfin il pourrait arriver qu'après avoir fait fixer l'indemnité, l'administration retardât la mise en possession et le paiement. Ce cas est prévu par l'art. 55, § 2, qui dispose : « Quand l'indemnité « aura été réglée, si elle n'est ni acquittée ni consignée dans les « six mois de la décision du jury, les intérêts courront de plein « droit à l'expiration de ce délai. » Si la loi n'emploie qu'un moyen indirect pour contraindre à payer l'indemnité, c'est qu'il n'est pas possible de forcer directement une administration à s'acquitter, les voies de saisie n'étant pas admises contre les établissements publics. Le délai de six mois court *à partir de la décision du jury*, et son expiration emporte de plein de droit la dette des intérêts. Mais cette disposition spéciale ne ferait pas obstacle à l'emploi des moyens qu'admet le droit commun pour faire courir les intérêts. L'exproprié pourrait donc faire une sommation avant l'expiration des six mois, et aussi réclamer les intérêts, même sans aucune sommation, à partir de la dépossession (art. 1652 C. civ.)[1], lorsque l'immeuble est frugifère[2].

De l'expropriation en cas d'urgence et de l'occupation temporaire.

Les dispositions dont nous allons nous occuper n'ont pas été faites pour le cas de force majeure où une prise de possession immédiate est nécessaire. Ainsi, lorsqu'il faut abattre une maison pour couper un incendie, ou détruire un bâtiment, pour favoriser une opération militaire devant l'ennemi, aucune formalité ne peut être remplie. Le danger ne permet pas d'attendre un instant, et les formes légales même les plus abrégées sont incompatibles avec le salut public. L'urgence, au contraire, suppose uniquement qu'il y aurait des inconvénients à remplir toutes les formalités et à subir les délais qu'elles nécessitent; mais si elle demande une abréviation, elle n'est pas tellement pressante qu'elle rende nécessaire la suppression de toutes les garanties qui sont accordées à la propriété privée.

[1] Jugement du tribunal de la Seine du 8 avril 1854, et arrêt de la Cour de Paris du 14 avril 1855. La question de savoir si les intérêts sont dus et à partir de quelle époque est de la compétence du tribunal et non de celle du jury. Cons. d'Ét., arr. du 25 avril 1839, *héritiers Chauvel.*

[2] M. Daffry de la Monnoye, 2e édit., t. II, p. 390 enseigne que la sommation ne pourrait, dans aucun cas, être faite avant l'expiration des six mois.

La loi du 8 mars 1810 n'avait pas prévu le cas d'urgence, et cette lacune ne fut comblée qu'après 1830 — elle ne le fut même que partiellement — par la loi du 30 mars 1831 spéciale aux travaux des fortifications militaires. La loi du 7 juillet 1833 étant restée muette en ce point, la matière demeura jusqu'à 1841 sans règles générales. La loi de 1841 consacra pour toutes sortes de travaux quelques règles applicables à l'expropriation en cas d'urgence (art. 65 et suiv.) ; mais ces articles, en vertu de la règle *speciei per genus non derogatur*, n'ont pas abrogé la loi du 30 mars 1831 qui continue à régir les travaux des fortifications. Ce principe d'interprétation serait suffisant pour justifier notre proposition, alors même que l'art. 76 de la loi de 1841 n'aurait pas formellement maintenu la loi de 1831.

Travaux des fortifications. — D'après l'art. 2 de la loi du 30 mars 1831 : « Le décret qui déclare l'urgence est transmis au préfet du département où les travaux doivent être exécutés, et, dans les vingt-quatre heures de la réception, le préfet en transmet une ampliation au procureur de la République de l'arrondissement et au maire de la commune où sont situés les terrains. Sur le vu de ce décret le procureur de la République requiert de suite, et le tribunal ordonne immédiatement que l'un des juges se transportera sur les lieux avec un expert que le tribunal nomme d'office. Le maire doit, sans délai, faire publier le décret par affiches, tant à la principale porte de l'église du lieu qu'à celle de la maison commune, et par tous autres moyens possibles. Les publications et affiches sont certifiées par ce magistrat » (art. 3).

La descente sur les lieux par le juge et l'expert doit s'effectuer dans un bref délai. A cet effet, le juge-commissaire rendra, pour fixer l'heure de sa descente sur les lieux, une ordonnance qui sera signifiée, à la requête du procureur de la République, tant au maire de la commune où le transport devra s'effectuer qu'à l'expert nommé par le tribunal. La descente doit s'effectuer au plus tard dans les dix jours à partir de cette ordonnance et au plus tôt dans la huitaine. De son côté, le maire doit convoquer, au moins cinq jours à l'avance, pour les jour et heure indiqués par le juge-commissaire : 1° les propriétaires intéressés et s'ils ne résident pas sur les lieux, leurs agents, mandataires ou ayants cause; 2° les usufruitiers ou autres personnes intéressées, telles que les fermiers, locataires, ou occupants à quelque titre que ce soit (art. 4).

L'expert désigné par le tribunal, après avoir prêté serment de-

vant le juge-commissaire (art. 5) et avoir procédé, de concert avec un agent des domaines, à la levée du plan parcellaire (art. 6), dressera un procès-verbal comprenant : 1° la description des lieux assez détaillée pour qu'elle puisse servir de base à l'appréciation de la valeur foncière, à celle de la valeur locative et même à l'évaluation des dommages-intérêts pour changements et dégâts qui pourraient avoir lieu ultérieurement ; 2° l'estimation de la valeur foncière et locative de chaque parcelle, de ses dépendances, ainsi que de l'indemnité qui pourra être due pour frais de déménagement, perte de récolte, détérioration d'objets mobiliers, ou tous autres dommages (art. 7). L'expert consignera les observations des parties intéressées et chacun signera son dire, ou mention sera faite de la cause qui l'empêche de signer (art. 8).

Si les propriétaires consentent à la cession de leurs parcelles, il sera dressé un acte de vente dans la forme des actes administratifs, c'est-à-dire devant le préfet ou par délégation devant le sous-préfet (art. 9). A défaut de cession amiable, le tribunal, aussitôt après le retour du juge-commissaire et sur le vu du procès-verbal, déterminera, en procédant suivant les formes des matières sommaires, sans retards et sans frais : 1° l'indemnité de déménagement à payer aux détenteurs avant l'occupation, soit au propriétaire, soit au locataire ; 2° l'indemnité approximative et provisionnelle de dépossession, qui devra être consignée avant la prise de possession, sauf règlement ultérieur et définitif. Le même jugement autorisera le préfet à se mettre en possession, à la charge préalablement : 1° de payer l'indemnité de déménagement, et 2° de notifier la consignation de l'indemnité fixée provisoirement par le tribunal (art. 10).

Une fois que la prise de possession est autorisée, le besoin d'urgence a reçu pleine satisfaction, et il n'y a pas de motif pour s'écarter du droit commun en ce qui concerne le règlement définitif de l'indemnité ; aussi l'art. 76 de la loi du 3 mai 1841 dispose-t-il que le règlement de l'indemnité aura lieu conformément aux dispositions du titre IV (art. 21 à 52). Le même article déclare applicable au règlement définitif de l'indemnité les art. 16, 17, 18, 19 et 20, ainsi que le titre VI (art. 55 à 64). C'est en vertu de l'art. 20, auquel renvoie l'art. 76, que le pourvoi en cassation est admis contre le jugement qui autorise le préfet à se mettre on possession ; cette question, qui était controversée dans l'interprétation de la loi de 1831, a été tranchée par la loi de 1841.

Travaux publics autres que ceux des fortifications. — Pour les travaux autres que ceux des fortifications, le cas d'urgence est prévu par les art. 65 et suiv. Il y est pourvu comme pour les travaux de fortifications, par la consignation d'une indemnité provisionnelle; mais les formalités prescrites par la loi générale diffèrent un peu de celles de la loi spéciale. D'abord, en matière ordinaire, l'urgence ne peut être déclarée que pour les propriétés non bâties. Les propriétés bâties ont une telle importance, soit à cause de leur valeur, soit parce qu'elles contiennent le domicile des personnes intéressées, que les législateurs n'ont pas voulu déroger, en ce cas, aux garanties dont la propriété est entourée. Au contraire, la loi du 30 mars 1831 ne distingue pas entre les propriétés bâties et les propriétés non bâties, et, pour les unes comme pour les autres, l'urgence peut être déclarée (l'art. 1er de cette loi dit : une ou plusieurs *propriétés* particulières).

Après le jugement d'expropriation, le décret déclarant l'urgence et le jugement sont notifiés, conformément à l'art. 15, aux propriétaires et aux détenteurs, avec assignation devant le tribunal civil. L'assignation sera donnée à trois jours au moins; elle énoncera la somme offerte par l'administration (art. 66). Au jour fixé, le propriétaire et les détenteurs seront tenus de déclarer la somme dont ils demandent la consignation avant l'envoi en possession (art. 67). Le tribunal fixe le montant de l'indemnité à consigner. Pour arriver à une fixation *cognitâ causâ* de l'indemnité à consigner, le tribunal peut se transporter sur les lieux, ou commettre un juge pour visiter les terrains, recueillir tous les renseignements propres à en déterminer la valeur et en dresser, s'il y a lieu, un procès-verbal descriptif. Cette opération devra être terminée dans les cinq jours, à dater du jugement qui l'aura ordonnée. Dans les trois jours de la remise de ce procès-verbal au greffe, le tribunal déterminera le montant de la consignation à faire (art. 68). Cette consignation doit comprendre, indépendamment du capital, la somme nécessaire pour assurer, pendant deux ans, le paiement des intérêts à 5 pour 100 (art. 69). Sur le vu du procès-verbal de consignation, et sur une nouvelle assignation à deux jours de délai au moins, le président ordonne la prise de possession (art. 70). Le jugement du tribunal et l'ordonnance du président sont exécutoires sur minute, et ne peuvent être attaqués par opposition ni appel (art. 71).

L'indemnité définitive est ensuite fixée conformément aux dispositions du titre IV. Si la somme allouée par le jury est supérieure à

celle qui a été consignée, le supplément doit être versé à la Caisse des dépôts et consignations dans la quinzaine de la notification de la décision du jury. Faute de consignation, le propriétaire peut s'opposer à la continuation des travaux (art. 74).

L'*occupation temporaire* n'est pas régie par la loi de 1841, car elle n'emporte pas cession de la propriété. Ce n'est qu'un dommage qui, d'après la loi du 16 septembre 1807 encore en vigueur sur ce point, est de la compétence du conseil de préfecture. Mais cette compétence ne s'applique pas à l'occupation temporaire pour les travaux des fortifications. D'après l'art. 13 de la loi du 30 mars 1831, l'indemnité annuelle représentative de la valeur locative des propriétés occupées est réglée à l'amiable ou par autorité de justice et payée par moitié, de six mois en six mois, au propriétaire ou au fermier, le cas échéant. Lors de la remise des terrains occupés temporairement, l'indemnité due pour les détériorations causées par les travaux ou par la différence entre l'état des lieux au moment de la remise et l'état constaté par le procès-verbal descriptif sera payée sur le règlement amiable ou judiciaire, soit au propriétaire, soit au fermier, selon leurs droits respectifs.

L'occupation temporaire autorisée par la loi de 1831 ne peut porter que sur les propriétés non bâties (art. 13). Quant aux propriétés bâties, elles ne peuvent, s'il y a urgence, qu'être expropriées suivant les formes abrégées de la loi de 1841. Au reste, dans aucun cas, l'occupation temporaire ne peut durer plus de trois ans. Au delà de ce terme, le propriétaire aurait le droit de requérir l'expropriation (art. 14).

Dispositions générales et dispositions exceptionnelles.

Les contrats de vente, quittances et autres actes relatifs à l'acquisition des terrains peuvent être passés dans la forme des actes administratifs; la minute restera déposée au secrétariat de la préfecture, expédition en sera transmise à l'administration des domaines (art. 56). Le préfet étant seul chargé de l'administration dans le département (art. 2 de la loi du 28 pluviôse an VIII), c'est à lui qu'appartient la compétence pour dresser les actes en la forme administrative; mais il peut déléguer ses pouvoirs au sous-préfet ou au maire[1]. L'acte ainsi rédigé est authentique et fait foi de sa date

[1] Circul. du ministre des travaux publics du 26 décembre 1840.

à l'égard des tiers; il a même la force exécutoire[1], et sa force probante ne pourrait être combattue que par l'inscription de faux. Au reste, l'emploi de la forme administrative n'est pas obligatoire, et il arrive souvent que l'administration préfère employer le ministère des notaires dont l'expérience inspire aux intéressés une confiance particulière.

Que l'acte soit fait en la forme administrative ou passé devant notaire, le contrat sera toujours un contrat de droit commun, dont l'interprétation ou l'application appartiendra aux tribunaux ordinaires. Le conseil de préfecture ne serait compétent que pour statuer sur les questions relatives à la forme de l'acte, par exemple dans le cas où il s'agirait de savoir si l'acte a été revêtu de l'approbation de l'autorité supérieure[2].

Les notifications et significations qui sont mentionnées dans la loi du 3 mai 1841 sont faites à la diligence du préfet toutes les fois que l'expropriation est poursuivie pour l'État ou pour le département. On admet qu'il en serait de même (argument tiré de l'art. 9 de la loi du 21 mai 1836) lorsqu'il s'agirait de chemins vicinaux de grande communication. Si les travaux ont un caractère purement communal, les notifications et significations seront faites à la requête du maire. Elles peuvent être confiées à des huissiers suivant le droit commun; mais l'art. 57 admet en outre la faculté de les faire faire par des *agents de l'administration dont les procès-verbaux font foi en justice*. Deux conditions sont donc exigées : 1° qu'il s'agisse d'un agent de l'administration[3]; 2° que les procès-verbaux fassent foi en justice. Il n'est pas nécessaire qu'ils aient force probante jusqu'à inscription de faux, mais seulement qu'ils fassent foi, sauf la preuve contraire[4]

[1] Nous avons décidé plus haut que les actes en forme administrative pouvaient contenir la stipulation d'une hypothèque conventionnelle, mais n'emportaient pas, de plein droit, une hypothèque générale. — MM. Delamarre et de Peyronny (p. 569, n° 687) enseignent, sans discuter la question, que l'acte emporte hypothèque générale (art. 14, tit. II de la loi des 28 octobre-5 novembre 1790). V. C. cass., arr. du 12 janvier 1835, *Préfet des Basses-Pyrénées*.

[2] Trib. des conflits, décis. du 14 mars 1850, *Ajasson de Grandsagne*. Dufour, n° 45, et Delamarre et de Peyronny, p. 571, n° 690.

[3] Les mots : *agents de l'administration* ne peuvent pas s'entendre des préposés institués pour un service spécial, tels que les employés des douanes. Car les procès-verbaux ne font foi, ordinairement du moins, que pour les faits qui rentrent dans l'ordre de leur service. MM. Gillon et Stourm (*Code des municipalités*, p. 205), et MM. Delamarre et de Peyronny (p. 574, n° 604). — *Contrà*, Delalleau, n° 979.

[4] Quels sont les agents de l'administration dont les procès-verbaux font foi en justice? Ce sont :

Les plans, procès-verbaux, certificats, certifications, jugements, contrats, quittances et autres actes faits en vertu de la loi du 3 mai 1841, seront visés pour timbre et enregistrés gratis. Il ne sera perçu aucun droit pour leur transcription au bureau des hypothèques. Les droits perçus antérieurement à l'arrêté de cessibilité seront même restitués lorsque, dans le délai de deux mois à partir de la perception, il sera justifié que les immeubles acquis sont compris dans cet arrêté. La restitution des droits ne pourra s'appliquer qu'à la portion des immeubles qui aura été reconnue nécessaire à l'exécution des travaux (art. 58).

Si les terrains acquis pour des travaux d'utilité publique ne reçoivent pas cette destination, les anciens propriétaires ou leurs ayants droit peuvent en demander la remise (art. 60, § 1). Que faut-il entendre par *ayant droit?* Cette expression a fait naître la question de savoir si l'acquéreur d'une parcelle contiguë à celle qui avait été expropriée peut agir en vertu de l'article 60, ou bien si ce droit appartient, comme toutes les actions, aux héritiers de celui qui avait été exproprié. Le seul motif à faire valoir en faveur de l'acquéreur tient à ce qu'il est plus intéressé qu'aucun autre à se prévaloir de l'article 60. Mais de ce qu'il a intérêt, même un intérêt supérieur, à requérir la remise des terrains non employés, il ne résulte pas qu'il ait le droit de l'exiger. Il n'est qu'un successeur à titre particulier et ne succède qu'aux droits formellement conférés par son titre. Si l'exproprié lui avait cédé le droit éventuel à profiter de l'article 60, le prix aurait été fixé en conséquence; mais lorsque le titre est muet, l'acquéreur n'a pas acquis la faculté résultant de l'article 60, et il ne serait pas juste de lui en donner les avantages, puisque cet avantage n'est point entré dans la discussion du prix.

Les gardes champêtres;
Les gardes du génie (loi du 29 mars 1806, art. 2);
Les portiers-consigne des places de guerre (décr. du 16 septembre 1811, art. 15);
Les gardes et agents forestiers (art. 176 et 177 C. for.);
Les conducteurs des ponts et chaussées (décr. du 16 décembre 1811, art. 112);
Les agents voyers (loi du 21 mai 1836, art. 11);
Les agents de la navigation (loi du 29 floréal au X, art. 2);
Les piqueurs et cantonniers-chefs dûment commissionnés et assermentés (loi du 23 mars 1842, art. 2);
Les porteurs de contrainte (arr. du 16 thermidor an VIII, art. 24 et Code pénal, art. 209);
Les gendarmes (Instr. crim., art. 72; loi du 3 mai 1844, art. 22);
Les gardes-pêche (loi du 3 mai 1844, art. 22);
Les commissaires de police.

Les actions sont transmises aux héritiers lorsqu'elles n'ont pas été attribuées spécialement à un successeur particulier par un titre ou par une disposition formelle[1].

Si les immeubles expropriés avaient été employés à une autre destination que celle pour laquelle l'expropriation avait été faite, l'article 60 ne serait pas applicable. En effet, lorsqu'ils reçoivent une autre destination, on ne peut pas dire, comme l'exige l'article 60, que les *immeubles restent sans emploi*[2].

L'article 60 s'applique aux terrains acquis par les départements et les communes[3], même par les concessionnaires[4], aussi bien qu'aux parcelles expropriées par l'État. Mais on se demande si les terrains expropriés antérieurement à la loi de 1833 sont soumis à rétrocession à défaut d'emploi. Le doute tient à ce que la loi du 8 mars 1810 ne contient aucune disposition relative à ce sujet, et qu'il y aurait rétroactivité si la loi de 1833 et celle de 1841 étaient étendues à des faits consommés avant leur promulgation. Mais cette rétroactivité étant favorable aux propriétaires et leur conférant une simple faculté, on admet dans la pratique que la réquisition tendant à rétrocession s'applique, sans distinction d'époques, à toutes les parcelles expropriées et restées sans emploi.

Si l'expropriant, pendant le temps qu'a duré la possession et avant la loi du 3 mai 1841, avait fait des améliorations, il en serait évidemment tenu compte dans la fixation du prix. Il est vrai que,

[1] L'opinion contraire est soutenue par MM. Delamarre et de Peyronny (p. 605, n° 726). Ces auteurs donnent un motif qui me paraît être contraire à leur conclusion : « Le principe de l'inviolabilité de la propriété, auquel l'expropriation porte une atteinte si grave, ne suffit-il pas d'ailleurs pour justifier un privilège qui a pour but de rendre la propriété à elle-même? » Il nous semble cependant que la propriété a été atteinte dans la personne de l'exproprié et non dans celle de l'acquéreur à titre particulier. Ce n'est pas la propriété qu'il faut protéger, c'est le propriétaire, et l'article n'a pas été fait pour rendre la propriété à elle-même, mais pour rendre au propriétaire la parcelle qui lui aurait été enlevée. M. Daffry de la Monnoye (t. II, p. 457) a adopté la même doctrine que MM. Delamarre et de Peyronny.

[2] Les tribunaux sont compétents pour décider si l'héritier ou le successeur à titre particulier ont droit à invoquer l'article 60. Arr. Cons. d'État du 1er avril 1840. Mais c'est l'autorité administrative qui seule peut décider si les terrains expropriés sont inutiles à l'exécution des travaux. C. cass., arr. des 29 mars 1842, *préfet de la Nièvre*, et 28 décembre 1852, *préfet du Rhône*.

[3] L'article 60 de la loi de 1841 dit : *la somme moyennant laquelle les terrains ont été acquis*, et cette rédaction générale a été adoptée à dessein, sur la proposition de M. Vivien, pour remplacer celle de 1833, qui disait : « *la somme moyennant laquelle l'État était devenu propriétaire*.

[4] Cette proposition résulte de l'art. 63.

d'après l'article 60, § 2, à défaut d'accord amiable sur le prix, la fixation en est faite par le jury, et que la somme allouée à l'expropriant ne peut pas dépasser celle moyennant laquelle *les terrains ont été acquis*. La disposition ajoute même que le jury ne peut, *en aucun cas*, excéder cette limite. Mais ces termes, quelque absolus qu'ils soient, ne doivent pas être appliqués à outrance et jusqu'à l'injustice. L'expropriant avait pu de bonne foi faire des améliorations aux parcelles expropriées *avant la loi* qui a permis de requérir la rétrocession, et ce serait enrichir l'exproprié ou ses ayants cause sans motif que de leur rendre les terrains améliorés pour le prix qu'on leur avait donné de terrains en mauvais état. La loi a voulu dire surtout qu'il ne serait pas tenu compte de la plus-value résultant de la hausse du prix.

Lorsque les terrains ne doivent pas recevoir d'emploi, un avis publié dans la forme prescrite par l'article 6, c'est-à-dire par publication, affiches et insertion dans les journaux, fait connaître les terrains que l'administration est dans le cas de revendre. Dans les trois mois de cette publication, les anciens propriétaires qui veulent réacquérir la propriété desdits terrains sont tenus de le déclarer; et dans le mois de la fixation, soit amiable, soit judiciaire, ils doivent passer le contrat de rachat et payer le prix : le tout à peine de déchéance du privilège que la loi leur accorde (art. 61). L'application de cet article est réglée par une ordonnance du 22 mars 1835.

Nous avons vu que les chemins vicinaux ont été, au point de vue de l'expropriation, l'objet de quelques dispositions spéciales. D'après l'article 15 de la loi du 21 mai 1836, combiné avec l'article 86 de la loi du 10 août 1871, les arrêtés d'élargissement et de reconnaissance attribuent à la voie publique les portions de terrains non bâtis qui sont pris sur les propriétés riveraines. L'indemnité est fixée par le juge de paix sur un rapport d'experts. Les experts sont nommés, l'un par le sous préfet, l'autre par le propriétaire. En cas de désaccord, le tiers expert est désigné par le juge de paix[1]. L'expropriation n'a pas lieu par autorité de justice puisque c'est l'arrêté de la commission départementale qui attribue au che-

[1] L'article 17, auquel renvoie l'article 15, dit que le tiers expert sera nommé par le conseil de préfecture; mais il faut remarquer que, dans le cas de l'article 17, le conseil de préfecture juge le fond, tandis que dans le cas de l'article 15, c'est le juge de paix qui est compétent. La loi a évidemment voulu que le tiers expert fût choisi par le juge du fond.

min les portions prises sur les riverains; mais la prise de possession des parcelles retranchées sur les côtés ne devrait avoir lieu qu'après le paiement de l'indemnité.

Quant aux travaux d'ouverture et de redressement, la prise de possession des terrains nécessaires à leur confection ne peut avoir lieu que moyennant une juste et préalable indemnité. Mais les formes de l'expropriation ont été simplifiées par l'article 16 de la loi du 21 mai 1836. En quoi consistent les différences? 1° L'utilité publique est déclarée par arrêté de la commission départementale, au lieu de l'être par décret; 2° le tribunal d'arrondissement n'est pas obligé de désigner un de ses membres pour magistrat directeur; il peut aussi choisir le juge de paix du canton, ce qui serait impossible dans l'expropriation ordinaire; 3° le magistrat directeur a voix délibérative pour l'expropriation en matière de chemins vicinaux, tandis qu'aux termes de la loi de 1841, il doit, même à peine de nullité, s'abstenir de prendre part à la délibération du jury. D'après la loi du 21 mai 1836, c'est le magistrat directeur qui préside le jury, tandis que, d'après la loi du 3 mai 1841, le président est choisi par les jurés au commencement de la délibération. 4° Le jury n'est composé que de quatre personnes, au lieu de douze. Le tribunal choisit, en conséquence, sur la liste générale dressée par le conseil général pour l'arrondissement, quatre jurés titulaires et trois jurés supplémentaires. L'administration et la partie intéressée ont le droit d'exercer chacune une récusation péremptoire, au lieu de deux que permet la loi de 1841, et si la récusation est faite, les titulaires sont remplacés par les jurés supplémentaires.

L'action en indemnité des propriétaires pour les terrains qui auront servi à la confection des chemins vicinaux et pour extraction de matériaux, sera prescrite par le laps de deux ans (art. 18 de la loi du 21 mai 1836). Cette disposition suppose que l'administration s'est mise en possession des terrains avant le règlement de l'indemnité; car il est évident que si le propriétaire avait gardé la possession, aucune prescription ne courrait contre lui. Elle implique aussi que l'indemnité n'a pas été fixée; car si elle était réglée, il n'y aurait qu'une action de paiement. L'article 18 ne dit pas que la prescription de deux ans soit applicable à l'action en paiement; il ne parle que de l'*action en indemnité*, ce qui doit s'entendre de l'action pour en obtenir le règlement. La différence est facile à saisir. Tant que l'indemnité n'est pas fixée, l'administration qui s'est

mise en possession sans obstacle peut croire que le propriétaire renonce à toute réclamation et que les avantages qu'il retire des travaux d'utilité publique lui paraissent être une compensation suffisante à la perte de sa propriété. Il est donc naturel qu'une courte prescription ait été appliquée à cette situation. Au contraire, lorsque l'exproprié a fait régler son indemnité, on ne doit pas présumer sa renonciation, et c'est pour cela que l'action en paiement reste soumise aux règles en matière de prescription.

En cas de changement de direction ou d'abandon d'un chemin vicinal, en tout ou en partie, les propriétaires riverains de la partie de ce chemin qui cessera de servir de voie de communication pourront faire leur soumission de s'en rendre acquéreurs et d'en payer la valeur qui sera estimée dans la forme déterminée par l'article 17 (art. 19 de la loi du 21 mai 1836). La valeur sera donc fixée par le conseil de préfecture après expertise. Le droit de préemption accordé par l'article 19 de la loi sur les chemins vicinaux est bien différent de celui qui est écrit dans l'article 60 de la loi sur l'expropriation. L'article 60 de la loi de 1841 suppose que l'exproprié ou ses ayants droit réclament la rétrocession de parcelles qu'on leur avait prises, tandis que l'article 19 de la loi du 21 mai 1836 accorde aux riverains la préemption du chemin abandonné, alors même qu'ils n'auraient jamais été propriétaires des terrains qui ont servi à faire la chaussée.

La loi du 3 mai 1841 a conféré au propriétaire exproprié pour partie le droit de requérir l'acquisition intégrale dans certains cas que nous avons distingués en interprétant l'article 50. Mais elle n'accorde pas à l'administration la faculté réciproque d'exproprier plus qu'elle n'en a besoin pour l'exécution de ces travaux. Quelques atteintes cependant ont été portées à ce principe général par des lois spéciales. L'article 13 de la loi des 13-22 avril 1850 a autorisé les communes, lorsqu'un état d'insalubrité est le résultat des causes extérieures et permanentes ou que les causes ne peuvent être détruites que par des travaux d'ensemble, à exproprier la totalité des propriétés comprises dans le périmètre des travaux. « Les portions de ces propriétés, ajoute l'article 13, qui, après l'assainissement opéré, resteraient en dehors des alignements arrêtés pour les nouvelles constructions, pourront être revendues aux enchères publiques, sans que, dans ce cas, les anciens propriétaires ou leurs ayants droits puissent demander l'application des art. 60 et 61 de la loi du 3 mai 1841. »

Une disposition analogue a été consacrée par le décret-loi sur les rues de Paris, du 26 mars 1852, art. 2. « Dans tout projet d'expropriation pour l'élargissement, le redressement ou la formation des rues de Paris, l'administration aura la faculté de comprendre la totalité des immeubles atteints lorsqu'elle jugera que les parties restantes ne sont pas d'une étendue ou d'une forme qui permette d'y élever des constructions salubres. — Elle pourra pareillement comprendre dans l'expropriation des immeubles en dehors des alignements lorsque leur acquisition sera nécessaire pour la suppression d'anciennes voies jugées inutiles. — Les parcelles de terrains acquises en dehors des alignements et non susceptibles de recevoir des constructions salubres seront réunies aux propriétés contiguës, soit à l'amiable, soit par l'expropriation de ces propriétés conformément à l'article 53 de la loi du 16 septembre 1807. — La fixation du prix de ces terrains sera faite suivant les mêmes formes et devant la même juridiction que celle des expropriations ordinaires. — L'article 54 de la loi du 3 mai 1841 est applicable à tous les actes et contrats relatifs aux terrains acquis pour la voie publique par simple mesure de voirie. »

Quoiqu'il ait été fait spécialement pour la ville de Paris, ce décret-loi peut être appliqué à d'autres villes aux conditions suivantes : 1° que le conseil municipal ait fait une demande d'extension, et 2° que cette demande ait été approuvée par un décret. L'extension, toutes les fois qu'elle aura été ordonnée, emportera l'application du décret du 27 décembre 1858; car ce dernier décret est l'interprétation du premier, et par conséquent on doit le considérer comme formant avec lui un tout indivisible. Est-il possible d'admettre l'application du décret de 1852 sans le faire suivre de son interprétation et de son complément[1]?

Le décret-loi n'accorde le droit d'expropriation totale que s'il est impossible d'élever des *constructions salubres* sur les parcelles restantes. Pour faire décider cette question, le décret du 27 décembre 1858 ordonne de procéder à une enquête à l'effet de provoquer les observations et oppositions des propriétaires intéressés. S'il y a des oppositions, l'article 2 du décret du 27 décembre 1858 dispose qu'en

[1] M. Chauveau (*Journal de droit administratif*, année 1859) décide cependant que l'application du décret du 26 mars 1852 n'entraîne pas celle du décret du 27 décembre 1858, parce que ce dernier ne contient pas, comme le premier, une disposition qui autorise cette extension. Mais cette lacune est, à notre avis, comblée par la maxime : *Accessorium sequitur principale*.

ce cas l'expropriation ne peut être autorisée que *par un décret rendu en Conseil d'État*. Ce décret vide-t-il d'une manière définitive les oppositions, ou bien les propriétaires peuvent-ils se pourvoir par la voie contentieuse contre le décret qui ordonne, à leur égard, l'expropriation intégrale? La question de salubrité n'est pas du nombre de celles qui peuvent être débattues en audience publique, sur plaidoiries; elle appartient à l'ordre de l'administration pure ou même de la police sanitaire. Aussi sa nature nous paraît-elle inconciliable avec la discussion par la voie contentieuse. Est-ce à dire que les particuliers, si ce système était adopté, n'auraient pas de juges? C'est toujours le Conseil d'État qui prononcera, et entre les deux doctrines il n'y aura de différence que celle de la procédure. Le décret du 27 décembre 1858, en statuant qu'il serait prononcé par un décret en Conseil d'État, a établi la seule forme qu'il fût possible d'adopter, eu égard à la nature de la réclamation. Lorsque la question n'est pas susceptible d'un débat contentieux, les seuls juges qui puissent être appelés à prononcer sont les conseils chargés de préparer l'action administrative par leurs avis.

Le décret-loi du 26 mars 1852 ne s'est pas borné à étendre des servitudes établies par les lois antérieures, il en a créé de nouvelles et notamment l'obligation de demander le nivellement. « A l'avenir, porte l'art. 3, l'étude de tout plan d'alignement de rue devra nécessairement comprendre le *nivellement;* celui-ci sera soumis à toutes les formalités qui régissent l'alignement. Tout constructeur de maisons, avant de se mettre à l'œuvre devra demander l'alignement et le nivellement de la voie publique au devant de son terrain, et s'y conformer. »

L'exécution de cet article a donné lieu à plusieurs difficultés. Il est arrivé, par exemple, qu'après avoir donné un nivellement à un propriétaire qui s'y est conformé, la ville de Paris n'a fait exécuter les travaux de déblai que longtemps après l'achèvement de la construction privée. Aussi le propriétaire s'est-il, dans l'intervalle, trouvé en contrebas de la voie publique de manière à ne pouvoir pas sortir de sa maison. Des demandes en indemnité pour dommages temporaires ayant été formées sur le fondement de cette exécution tardive des travaux, le Conseil d'État les a repoussées. Le motif du rejet était tiré de ce que l'administration, en délivrant le nivellement, n'avait fait qu'autoriser le propriétaire à construire, mais n'avait contracté aucun engagement d'achever les travaux dans un délai déterminé.

Quelquefois aussi le préfet de la Seine n'a pas délivré les nivellements en se fondant sur ce que des projets étaient préparés d'après lesquels le niveau serait modifié. Ces décisions ayant été attaquées par la voie contentieuse, le Conseil d'État a répondu avec raison qu'il n'y avait pas lieu à statuer parce que le propriétaire pouvait, en présence de cette réponse négative, agir à son gré et sous sa responsabilité. C'est ce que plusieurs propriétaires ont fait. Ils ont bâti en suivant le niveau actuel. Non-seulement aucune poursuite n'a pu être dirigée contre eux pour contravention, mais ils ont pu, selon nous, exiger des dommages-intérêts lorsque plus tard les travaux de nivellement ont modifié et gêné les accès de leur construction.

Extraction de matériaux. T. VI, p. 13.

Cette servitude est établie par l'arrêt du conseil, du 7 septembre 1755[1], qui autorise les entrepreneurs à prendre la pierre, le grès, le sable et les autres matériaux dans les lieux qui leur seront indiqués par les actes administratifs. Le Code rural de 1791, tit. I, sect. VI, art. 1er, autorise les agents de l'administration à fouiller dans un champ pour y chercher des pierres, de la terre ou du sable nécessaires à l'entretien des grandes routes. Enfin les art. 55 et suivants de la loi du 16 septembre 1807 fixent les bases à prendre et la procédure à suivre pour déterminer l'indemnité qui sera due aux riverains à raison du préjudice causé par l'extraction des matériaux.

L'arrêt du conseil de 1755 est toujours en vigueur en vertu de la disposition générale qui a maintenu les anciens règlements de voirie et de l'article précité du Code rural. La même confirmation résulte de la loi du 16 septembre 1807, dont les art. 55 et suivants impliquent le droit d'ordonner l'extraction, puisqu'ils s'occupent de la manière dont l'indemnité sera réglée.

De l'arrêt du conseil du 7 septembre 1755, il résulte que le droit de fouiller les propriétés privées pour en extraire les matériaux n'appartient qu'aux *entrepreneurs de travaux publics*. Les *fournisseurs de matériaux* ne pourraient donc pas l'exiger, la servitude ne devant pas être étendue au delà des termes formels de la loi qui les établit[2]. Quoique les matériaux que cherche le fournisseur soient

[1] Cet arrêt du Conseil d'État rappelle l'exécution des arrêts des 3 octobre 1667, 3 décembre 1672 et 22 juin 1706.

[2] Arr. Cons. d'Ét. des 16 août 1843, *Lemoyne*; 5 juin 1848, *Savalette*; 13 avril 1850, *Andorrant*, et mai 1850, *Baron*.

destinés, comme ceux qu'emploie directement l'entrepreneur, à la construction ou à l'entretien de la voie publique ou à la confection d'autres travaux publics, il y a entre l'entrepreneur et le fournisseur une différence assez marquée pour qu'on ne puisse pas, en matière de servitudes, conclure de l'un à l'autre : *Odia restringenda.* Il faut reconnaître cependant qu'il y a de l'incohérence dans une loi qui n'accorde le bénéfice de la servitude qu'aux entrepreneurs, alors que presque toujours les entrepreneurs sous-traitent avec des fournisseurs qui s'obligent à fournir les matériaux dont les premiers ont besoin. Lorsque fut fait l'arrêt du 7 septembre 1755, le sous-traité de fournitures n'était point pratiqué; il était même à peine connu, et c'est ce qui explique pourquoi le texte ne parle que des entrepreneurs. Aujourd'hui que le sous-traité est fort usité, une interprétation conforme à l'esprit sinon à la lettre de la loi, appliquerait aux fournisseurs ce qui a été dit formellement pour les entrepreneurs de travaux publics[1].

Les entrepreneurs ne peuvent exercer le droit d'extraction que dans les lieux désignés par des actes administratifs. Ceux qui, de leur autorité privée, occuperaient, sans le consentement du propriétaire, des terrains non indiqués, commettraient une violation de la propriété qui serait punissable si elle rentrait dans un des cas prévus par les art. 434 et suiv. du Code pénal. En tous cas, elle donnerait lieu à une action civile en dommages-intérêts fondée sur les art. 1382 et suiv. du Code civil.

L'administration ne peut pas désigner pour l'extraction des matériaux « *les lieux qui sont fermés de murs ou autres clôtures équivalentes suivant l'usage du pays.* » Un arrêt du conseil du 20 mars 1780, *interprétant en tant que de besoin les dispositions de l'arrêt du 7 septembre* 1755, dit que la dispense ne doit s'entendre que « des « cours, jardins, vergers et autres possessions de ce genre, et *non* « *des terres labourables, prés, bois, vignobles et autres terres de même* « *nature, quoique closes.* » Il est vrai que l'arrêt du 20 mars 1780 a été rendu dans une affaire spéciale; mais sa valeur comme disposition générale résulte de ce que l'arrêt porte cette mention : *Interprétant en tant que de besoin l'arrêt du 7 septembre* 1755[2].

Nous avons vu que si l'entrepreneur se met en possession d'un

[1] C'est l'opinion de M. Serrigny, *Questions et traités*, p. 620 et suiv.

[2] Un fossé large de deux mètres avec berges et palissades, alimenté par un cours d'eau, constitue une clôture équivalente dans le sens de l'arrêt du 20 mars 1780. Arr. C. d'Ét., du 8 août 1872.

terrain sans désignation administrative, le propriétaire peut agir devant les tribunaux civils en dommages-intérêts. Qu'arriverait-il si le préfet désignait des lieux exempts? Le propriétaire pourrait réclamer, devant le conseil de préfecture, une indemnité pour tout le dommage qui lui serait causé par l'exécution des travaux publics, non-seulement le dommage à la surface, mais aussi la valeur des matériaux extraits. En effet, la loi du 28 pluviôse an VIII, art. 4, attribue au conseil de préfecture la connaissance de toutes les réclamations pour terrains fouillés[1]. La jurisprudence du Conseil d'État n'accorde pas au propriétaire, dont le terrain aurait été désigné malgré l'exception, le droit de se pourvoir au contentieux contre l'arrêté du préfet directement au Conseil d'État, pour *cause d'excès de pouvoir*[2].

L'extraction des matériaux donne lieu à une indemnité. Comme le dommage n'est évaluable qu'après qu'il a été causé, l'indemnité ne peut être préalable, et c'est le conseil de préfecture qui le fixe *ex post facto*, après expertise. D'après l'article 2 de la loi des 12-18 juillet 1791 (ou Code rural), cette indemnité devait être égale à la réparation « *tant du dommage fait à la surface que de la valeur* « *des matières extraites.* » L'article 45 de la loi du 16 septembre 1807 a modifié, sur ce point, la disposition du Code rural ; il n'accorde d'indemnité que pour le dommage fait à la surface, et non pour la valeur des matières extraites. La jurisprudence du Conseil d'État décide même que, si une première fouille a été faite pour laquelle le dommage causé à la surface aurait été payé, une seconde fouille par un autre entrepreneur pourrait être faite sans indemnité. Cette décision est conforme à l'esprit de l'article 55 de la loi du 16 septembre 1807, puisque la seconde entreprise ne cause aucun préjudice nouveau à la surface[3]. Les rédacteurs de la loi ont considéré que l'extraction des matériaux, loin d'enlever une valeur réelle au propriétaire, lui rendait un vrai service, parce qu'elle débarrassait la terre de pierres, cailloux et autres substances nuisibles à l'agriculture. Cette présomption pourrait cependant n'être pas fondée, et alors la disposition serait injuste à raison même de son inflexibilité. Il peut se faire que le propriétaire destine ces matériaux à un emploi, que, par exemple, il se propose

[1] Arr. Cons. d'Ét. du 7 janvier 1864, *Guyot de Villeneuve.* — V. les conclusions de M. l'Hôpital, comm. du Gouv., dans Lebon, 1864, p. 26.

[2] V. l'arrêt cité à la note précédente.

[3] Arr. Cons. d'Ét. du 14 juillet 1838, *Imbert.*

de faire sabler les allées d'un jardin, qu'il ait besoin de paver sa cour et, dans certains pays, où le caillou est employé à défaut de pierre, de bâtir une maison. Est-il juste de lui enlever ces matériaux sans indemnité, alors qu'on l'oblige à s'en procurer d'autres peut-être à un prix élevé[1]? Admettons qu'il ne soit pas obligé de payer les matériaux : il n'en aura pas moins à supporter des frais de transport pour aller chercher au loin ce qu'il avait près. Il aurait été plus équitable, au lieu d'enfermer le conseil de préfecture dans un texte inflexible, de lui laisser un pouvoir d'appréciation qui permît d'approprier l'indemnité au préjudice, suivant les circonstances de chaque affaire.

La valeur des matériaux extraits doit cependant être payée lorsqu'ils sont pris dans une *carrière en exploitation*, d'après l'article 55 de la loi du 16 septembre 1807. Il faut que l'exploitation ait commencé avant l'extraction; mais aucune disposition n'exige que l'exploitation soit régulière, et, alors même qu'il y aurait interruption des travaux, l'indemnité devrait comprendre la valeur des matériaux extraits.

L'arrêt de 1755 n'accorde que le droit *d'extraire des matériaux*, et, comme la servitude ne doit pas être étendue en dehors des termes de la loi qui l'établit, nous concluons que l'administration ne pourrait pas s'emparer, pour l'exécution des travaux publics, de matériaux antérieurement approvisionnés par un propriétaire. Que ces matériaux aient été achetés au dehors ou qu'ils viennent de la propriété, ils ne sont pas dans les conditions prévues par l'arrêt du conseil du 7 septembre 1755, et l'administration ne pourrait pas s'en emparer sans violer la propriété privée.

D'après l'article 17 de la loi du 21 mai 1836, la servitude d'extraction peut être exercée pour la construction et l'entretien des chemins vicinaux dans les lieux désignés par arrêté du préfet. L'indemnité est fixée par le conseil de préfecture après expertise. L'un des experts est nommé par le propriétaire, l'autre par le sous-préfet, et en cas de discord, le tiers expert est désigné par le conseil de préfecture. L'action tendant à faire fixer l'indemnité ne dure que deux ans (art. 18 de la loi du 21 mai 1836); mais,

[1] La valeur des matériaux extraits serait due si l'entrepreneur ouvrait les travaux d'extraction à quelques mètres d'une carrière en exploitation, sur un terrain appartenant au propriétaire de la carrière et dans un gisement qui serait le prolongement du banc exploité. Arr. Cons. d'Ét. du 8 mai 1865, *Jawy*.

l'indemnité une fois fixée, l'action en paiement, d'après le droit commun, ne s'éteindrait qu'après trente ans.

Le conseil de préfecture n'est compétent que si la servitude a été légalement exercée, c'est-à-dire dans les conditions fixées par les lois de 1807 et de 1836. En l'absence de ces conditions, les dommages-intérêts seraient fixés par le tribunal civil.

F

Fabriques d'église. T. V, p. 179.

La fabrique est une personne morale qui représente la *paroisse* pour tout ce qui est relatif aux intérêts pécuniaires. Elle est composée de neuf membres dans les paroisses qui ont 5,000 habitants, et de cinq dans toutes les autres[1]. Lors de la première organisation, l'évêque nomme cinq personnes pour les fabriques de neuf membres, ou trois membres pour celles qui n'en ont que cinq, et le préfet quatre ou deux; une fois composé, le conseil de fabrique se renouvelle par élection, d'après un ordre que le sort détermine. Le renouvellement partiel a lieu tous les trois ans. A la première période triennale, cinq ou trois membres sortent, et les quatre ou deux qui restent nomment aux places vacantes par suite du renouvellement partiel; à la période triennale suivante, le renouvellement porte sur ceux qui étaient restés, et ainsi de suite. Les membres sortants sont rééligibles. Aux neuf ou cinq membres élus, il faut ajouter deux membres de droit, qui sont : le maire et le curé ou le desservant. Le conseil nomme, au scrutin, son président et son secrétaire; chaque année, le premier dimanche d'avril, le président et le secrétaire sont soumis à réélection; mais la loi permet de réélire les mêmes personnes.

Le renouvellement doit être fait intégralement lorsque le ministre des cultes a prononcé la dissolution d'un conseil de fabrique, et il a le droit de la prononcer pour *cause grave*. La gravité des faits est une question d'appréciation qui appartient au ministre et ne peut pas donner lieu à recours contentieux[2].

Le conseil de fabrique tient des sessions *ordinaires* et des sessions

[1] Décret du 30 décembre 1809.

[2] Arr. Conseil d'État du 30 janvier 1874, *fabrique de Monségur*.

extraordinaires; les premières sont au nombre de quatre, et doivent être tenues les premiers dimanches de janvier, avril, juillet et octobre; on y peut traiter de toutes les matières intéressant la fabrique. Les secondes, au contraire, ne portent que sur des affaires déterminées, et ne sont tenues qu'avec l'autorisation de l'évêque ou du préfet, en cas d'urgence.

Le conseil de fabrique nomme également trois de ses membres qui, réunis au curé ou desservant, membre de droit, forment le *bureau des marguilliers*. A leur tour, ces derniers élisent un président, un secrétaire et un trésorier. Ce bureau est le pouvoir exécutif de la fabrique; c'est lui qui prépare le budget, fait les propositions sur lesquelles le conseil de fabrique doit délibérer, surveille les édifices consacrés au service divin, fait les fournitures nécessaires au culte. Tous les marchés sont arrêtés par le bureau; mais c'est le président qui signe les conventions et les mandats (art. 28 du décret du 30 décembre 1809). En ce qui concerne les actions en justice, la fabrique est représentée par le trésorier qui est chargé de faire rentrer tous[1] les biens appartenant à la fabrique; c'est aussi le trésorier qui accepte pour elle les dons et legs qu'elle est autorisée à recevoir par décret[2]. Ces libéralités peuvent être faites purement ou simplement ou sous condition; mais les charges ne doivent pas sortir des intérêts qui leur sont confiés et des attributions qui en dérivent[3]. — L'approbation du Chef de l'État est nécessaire pour les ventes, échanges et même pour les baux de biens immeubles, lorsqu'ils excèdent neuf années[4]. Les matières de l'administration des cultes n'ayant pas été décentralisées, il faut encore recourir à l'autorité centrale dans les cas où cela était nécessaire avant le décret du 25 mars 1852.

Le budget présenté par le bureau des marguilliers est voté par le conseil de fabrique et approuvé par l'évêque. Il doit être communiqué au conseil municipal.

[1] Art. 77 et 78. Le trésorier agit en vertu de la délibération des marguilliers. — Il peut faire seuls les actes conservatoires.

[2] Art. 57 du décret.

[3] Un avis du Conseil d'État du 13 avril 1881 (D. P., 1882, III, 20) décide que ni les fabriques ni les consistoires n'ont capacité pour accepter des dons ou legs à charge d'entretenir une école. — Un autre avis du 13 juillet 1881 (D. P., 1882, III, 23) a décidé que les établissements publics n'ont pas capacité pour recevoir des legs faits aux pauvres. — V. en sens contraire les avis des 6 mars et 24 juillet 1873.

[4] Art. 62 du décret du 30 décembre 1809.

Famille (*Introduction*). T. I, p. 6.

La famille est le commencement de la société; la longue enfance de l'homme l'y retient par des liens puissants. Les enfants ayant besoin les uns des autres restent groupés autour du père commun et sous son autorité. Ils ont tous intérêt à ce que la famille se multiplie parce que la division du travail augmente avec le nombre des enfants et que l'industrie, par suite, répond mieux à la diversité des besoins.

Par suite de l'accroissement de la famille patriarcale le chef ne connaît plus tous les membres, son autorité ne peut pas atteindre partout. Il faut alors ou qu'une portion se détache pour créer une autre famille ou qu'on établisse des chefs secondaires sous l'autorité du chef commun.

Ces familles vivent d'abord à l'état nomade et quand le pâturage est épuisé sur un point elles vont plus loin chercher leur subsistance, sauf à revenir lorsque la terre sera reposée et redevenue fertile. Mais la vie nomade oblige à quitter les tombes des aïeux; les familles tendent à la vie sédentaire pour éviter cet abandon. Il faut ensuite se défendre contre les attaques ou incursions d'autres familles. La guerre exige une organisation qui est le commencement de l'État.

Fausses nouvelles. T. II, p. 141, art. 27 de la loi du 29 juillet 1881.

D'après l'article 15 de la loi du 17 février 1852, toute fausse nouvelle, même publiée de bonne foi, était punissable. La peine était plus grave lorsque la publication était faite de mauvaise foi et qu'elle avait eu pour conséquence de troubler la paix publique. D'après l'article 27 de la loi du 29 juillet 1881, la fausse nouvelle n'est punissable que si elle a été publiée de mauvaise foi et si elle a eu pour effet de troubler la paix publique. Les circonstances qui étaient aggravantes d'après la loi du 17 février 1852, sont aujourd'hui constitutives du délit. — La peine est de l'emprisonnement de un mois à un an et de l'amende de 50 fr. à 1,000 fr. ou de l'une de ces deux peines seulement.

Filles soumises ou publiques. T. II, p. 60.

Les filles soumises sont inscrites sur un registre spécial soit d'office, soit sur leur demande ou sur la déclaration de la personne qui tient la maison de tolérance. Une fois inscrite, toute fille soumise est tenue de se rendre chaque semaine à la visite. Les *filles isolées* ne subissent la visite que deux fois par mois. — Les visites

sont mentionnées sur une carte dont elles sont munies. — Les infractions sont punies de la prison et la condamnation est prononcée par le préfet de police sur le vu des procès-verbaux dressés par les inspecteurs de police. La légalité des règlements qui autorisent le préfet de police ou l'autorité municipale à prononcer la peine de l'emprisonnement contre les filles publiques a été contestée comme contraire à l'égalité devant la loi, notamment par MM. Chauveau et Faustin Hélie (*Théorie du Code pénal*, t. III, p. 104).

Fossés. Curage. Rejet de terres. T. VI, p. 3.

Les fossés le long des routes sont faits par l'administration et, par conséquent, censés appartenir à l'État, au département ou à la commune, suivant qu'il s'agit d'une route nationale, d'une route départementale ou d'un chemin vicinal. Ce n'est là cependant qu'une présomption *juris tantum*, et la preuve contraire pourrait être faite. Si un propriétaire avait, pour sa convenance, creusé le long de la route un fossé sur son fonds, ce fossé lui appartiendrait; il ferait tomber la présomption favorable à l'administration en prouvant que le fossé a été creusé par lui et sur son terrain. Quant aux arbres qui se trouvent dans le fossé, ils appartiennent au propriétaire du fossé, à l'État, au département, à la commune ou aux riverains, suivant que le fossé appartient à l'un ou à l'autre; cependant les riverains, dans le cas où le fossé est la propriété de l'État, sont admis à prouver que les arbres avaient été plantés par eux ou leurs auteurs. En ce cas, ils en auraient la propriété comme ils ont celle des arbres plantés par eux ou leurs auteurs sur le sol de la route, dont au reste le fossé fait partie.

Les propriétaires riverains avaient à supporter, avant la loi du 12 mai 1825, trois servitudes d'utilité publique relatives aux fossés :

1° L'établissement du fossé sur leur terrain. Aujourd'hui cette charge est, tout entière, supportée par l'État, le département ou la commune.

La largeur des fossés était déterminée par les anciens règlements[1], et cette disposition était nécessaire lorsque l'établissement des fossés était à la charge des propriétaires pour bien fixer l'obligation de ces derniers. Aujourd'hui ces règles ne sont plus en vigueur, et c'est l'administration qui, suivant les besoins, fixe la largeur des fossés.

[1] Arrêt du conseil, du 3 mai 1720.

2° La deuxième servitude consistait en ce que les propriétaires riverains étaient obligés de pourvoir au curage des fossés. Cette charge, que la loi du 9 ventôse an XIII faisait supporter par l'État, était redevenue une obligation des particuliers en vertu de l'art. 109 du décret du 16 décembre 1811; mais la loi du 12 mai 1825 en exonéra les riverains, et l'administration a depuis lors été obligée d'y pourvoir.

Le curage des fossés le long des chemins vicinaux n'est pas non plus à la charge des propriétaires riverains, et il y est pourvu avec les ressources qui ont été créées pour l'établissement et l'entretien des chemins[1].

3° Les riverains étaient obligés de supporter le rejet des terres provenant du curage des fossés. La loi du 12 mai 1825 garde le silence sur cette troisième servitude, ce qui soulève la question de savoir si elle a été maintenue ou si son abrogation ne résulte pas de la suppression de l'obligation du curage. Si les rédacteurs de la loi du 12 mai 1825 avaient entendu abroger la servitude du rejet des terres, ils l'auraient dit, et jamais application plus décisive n'a pu être faite de la maxime : *Qui dicit de uno negat de altero.* Il est vrai que cet argument n'est qu'un raisonnement *à contrario;* mais cette manière de raisonner a une grande force toutes les fois qu'elle conduit, soit à l'application d'un principe, soit, comme dans l'espèce, au maintien d'une disposition en vigueur et non abrogée formellement. Cette servitude, au reste, est dans la pratique moins lourde qu'on ne le croit : car on ne fait supporter aux riverains que le rejet des terres végétales, de celles par conséquent qui sont utiles à la fertilité du sol. Quant aux cailloux, ils sont employés à fermer les ornières des routes, et les terres graveleuses servent à réparer les accotements[2]. Ce n'est là cependant qu'un tempérament de fait; car, en droit, le propriétaire riverain est obligé de supporter le rejet de tout ce qui vient du curage, même des cailloux et graviers[3].

Fournitures (Marché de). T. VI, p. 248.

Les marchés de fournitures offrent plus d'une ressemblance avec les traités de travaux publics; mais des différences essentielles les

[1] Le propriétaire riverain serait tenu au curage des fossés qu'il aurait ouverts le long du chemin vicinal. Ces fossés ne peuvent pas être creusés à moins de cinquante centimètres de la limite du chemin. V. *Instruction ministérielle,* art. 296 à 298.

[2] *Annales des ponts et chaussées de* 1839, article de M. Boyat.

[3] En 1840, les habitants d'Anacourt (Vosges) présentèrent à la Chambre une pétition par laquelle ils demandaient la suppression de la servitude du rejet des terres. La Chambre, sur la proposition de la commission, ordonna le renvoi de la pétition

distinguent, et il importe de déterminer avec précision la limite qui sépare ces deux espèces de contrats. En effet, l'intérêt est considérable au point de vue de la compétence des juridictions chargées de prononcer sur les contestations que soulèvent ces deux matières. Le conseil de préfecture est compétent pour connaître de la plupart de ces difficultés lorsqu'il s'agit de travaux publics. Il statue : 1° sur les contestations entre l'administration et l'entrepreneur; 2° sur les réclamations élevées par les tiers en réparation du dommage causé par les travaux publics. Cette règle est suivie qu'il s'agisse de travaux publics généraux, départementaux ou communaux. Pour les marchés de fournitures, il n'en est pas de même. Lorsque ces traités intéressent l'État, le ministre est compétent en premier ressort, et l'appel est porté au Conseil d'État (décret du 11 juin 1806). Quant aux fournitures qui sont faites aux départements ou aux communes, les tribunaux ordinaires, civils ou de commerce sont compétents pour connaître des difficultés en cette matière. Il n'existe, en effet, aucune disposition qui, sur ce point, ait dérogé aux règles ordinaires.

Puisque, d'après ce qui précède, l'intérêt de la distinction est grand, il faut rechercher en quoi consiste cette différence. En effet, souvent l'entrepreneur est en même temps fournisseur, et, que ces deux qualités soient réunies sur une seule tête ou séparées, il n'est pas aisé de dire où finit le fournisseur et où commence l'entrepreneur.

Le fournisseur s'engage à procurer des denrées, des matériaux ou des substances qui sont destinées à être absorbés par la consommation, soit domestique, soit industrielle. L'entrepreneur s'engage à faire une œuvre qui constitue précisément la consommation industrielle pour laquelle travaille le fournisseur. S'il m'était permis d'employer une comparaison vulgaire, je dirais que le marchand de draps est un fournisseur, que le tailleur est un entrepreneur et que le marchand-tailleur correspond à cette catégorie mixte que forment les entrepreneurs-fournisseurs. Un arrêt du Conseil d'État a qualifié de marché de fournitures un traité par lequel une personne s'en-

aux ministres des travaux publics et de l'intérieur (*Moniteur* des 8 février et 30 mai 1840). V. dans le sens enseigné au texte : Cotelle, t. III, n° 218, § 13; Husson, t. II, p. 9; Jousselin, *Servitudes d'utilité publique*, t. II, p. 327; Duvergier, *Recueil des lois*, 1825, note sur l'art. 2 de la loi du 12 mai 1825; Féraud-Giraud, *Servitudes de voirie*, t. II, p. 240. — V. *contrà*, Dufour, 1re édit., t. IV, n° 2898; et *Journal des Communes*, t. X, p. 356.

gage à enlever les boues d'une ville[1]. Cependant il serait difficile de dire en quoi consiste la fourniture dans ce cas. L'entrepreneur ne fournit rien, et par conséquent il serait plus conforme à la nature des faits de qualifier cette convention *marché de travaux*. — Lorsque le marché tient de la fourniture et des travaux publics, il faut considérer quelle est la partie principale et quelle est la partie accessoire. C'est la partie principale qui doit caractériser l'ensemble. Ainsi le Conseil d'État a jugé avec raison que la vente d'une horloge à une commune est un marché de fournitures, quoique l'horloger s'engage à faire les travaux nécessaires pour la pose[2].

La question a été plaidée à l'occasion d'un traité fait entre une commune et une ville pour l'éclairage au gaz. Le caractère mixte de la convention tenait à ce que : 1° l'obligation de fournir le gaz nécessaire à l'éclairage de la ville est un marché de fournitures; 2° les travaux nécessaires à la canalisation et à la pose des tuyaux sont un marché de travaux publics. Où est le principal et où est l'accessoire? Qu'est-ce qui caractérisera l'ensemble de la convention? Le conseil d'État a décidé que le tout constituait un marché de travaux publics, et que, par conséquent, le conseil de préfecture serait compétent en cette matière[3].

G

Gendarmerie. T. IV, p. 228. — Loi du 28 germinal an VI; ordonnance du 29 octobre 1820 et décret des 1er mars-11 avril 1854.

Ces lois, ordonnances ou décrets ont successivement été appelés : *Code de la gendarmerie*. — La gendarmerie est répartie en brigades sur le territoire de la France ou de l'Algérie et des colonies. Ces brigades sont à pied ou à cheval. Les brigades à pied ne se compo-

[1] Cons. d'Ét., arr. du 27 août 1828, *commune de Dol*. Cet arrêt, qu'approuve M. Serrigny, est critiqué par MM. Dufour, t. VII, n° 266, et Christophe, t. I, p. 27, n° 24.

[2] Cons. d'Ét., arr. du 28 février 1859, *Delpy;* 13 juin 1860, *commune de Rigny-la-Salle*, et 10 janvier 1860, *commune de Plagne*.

[3] Cons. d'Ét., arr. de 1848, *Compagnie de l'éclairage au gaz de Saint Etienne*. C. cass., arr. du 24 juillet 1867. V. Serrigny, *Questions et traités*, p. 629. C'est devant le conseil de préfecture et le Conseil d'État qu'ont été portés les débats entre la ville de Paris et la Compagnie du gaz relativement à l'arrêté du préfet de la Seine qui avait abaissé le prix du gaz. La portion du traité qui donnait lieu à la contestation était relative à la fourniture.

sent jamais que de cinq hommes et sont commandées soit par un brigadier, soit par un maréchal-des-logis. Les brigades à cheval peuvent être de cinq ou de six hommes, y compris le chef de poste. Celles qui n'ont que cinq hommes sont commandées par un brigadier; celles qui en ont six par un maréchal-des-logis. Dans chaque arrondissement administratif, la gendarmerie est commandée par un lieutenant ou capitaine; dans chaque département, elle forme une compagnie qui est commandée par un capitaine ou un chef d'escadrons. Enfin, les compagnies sont réparties en 26 légions (27 avec l'Algérie) à la tête de chacune desquelles se trouve un lieutenant-colonel ou un colonel. Il n'y a pas de grade spécial à la gendarmerie au-dessus du grade de colonel.

Il faut, pour entrer dans la gendarmerie, être militaire ou ancien militaire. Indépendamment de cette qualité, les conditions suivantes sont exigées, 1° être âgé de 25 ans au moins et de 40 au plus; 2° avoir au moins la taille de $1^{m},72$ pour l'arme à cheval et de $1^{m},70$ pour l'arme à pied; 3° avoir servi activement sous les drapeaux pendant trois ans; 4° savoir lire et écrire correctement; 5° justifier, par des attestations légales, d'une bonne conduite soutenue.

L'avancement des gendarmes aux grades de brigadier et sous-officiers a lieu par corps et par légion. Celui des officiers roule sur toute l'arme. Pour les gendarmes, brigadiers et sous-officiers, le décret se borne à fixer les conditions d'aptitude à la promotion, tandis que pour les officiers il détermine dans quelle proportion on peut disposer des vacances au profit des officiers de l'armée et dans quelle mesure corrélative les vacances doivent être réservées aux officiers de l'arme. Il n'y a pas, dans la gendarmerie, d'*emplois* de sous-lieutenants. Les lieutenances vacantes sont données, pour moitié, aux sous-officiers de l'arme à pied ou à cheval (décret du 16 mars 1870). Ils n'ont d'abord que le grade de sous-lieutenant et ne sont promus à celui de lieutenants qu'après deux ans d'exercice. L'autre moitié des lieutenances vacantes est donnée à des lieutenants des corps de troupes à cheval et ayant au moins un an de grade. Les lieutenants d'infanterie ne peuvent être admis dans la gendarmerie qu'autant qu'ils ont servi deux ans dans les corps de troupes à cheval. Cette condition cependant n'est pas exigée pour ceux qui seraient proposés pour l'infanterie de la garde républicaine. — Les emplois de chef d'escadrons et de lieutenant-colonel sont donnés à l'avancement aux officiers de l'arme pour la totalité.

Il en est de même des emplois de colonel en vertu du décret du 21 juillet 1873.

Décret des 1er mars 11-avril 1854. « La main-forte est accordée toutes les fois qu'elle est requise par ceux auxquels la loi donne le droit de requérir » (art. 93).

« Les cas où la gendarmerie peut être requise sont tous ceux prévus par les lois et règlements ou spécifiés par les ordres particuliers de service » (art. 94).

« Les réquisitions doivent énoncer la loi qui les autorise, le motif, l'ordre, le jugement ou l'acte administratif en vertu duquel elles sont faites » (art. 95).

« Les réquisitions sont faites par écrit, signées et datées » (art. 96).

« Les réquisitions ne doivent contenir aucun terme impératif tel que : *Ordonnons*, *voulons*, *enjoignons*, *mandons*, ni aucune formule pouvant porter atteinte à la considération de l'arme et du rang qu'elle occupe parmi les corps de l'armée » (art. 96).

Gouvernement (*Introduction*). T. I, p. 135.

Y a-t-il identité entre la notion de gouvernement et la notion d'État? — Ces deux notions sont différentes et ce qui le prouve c'est que le plus souvent les révolutions viennent de ce que le gouvernement ne donne pas satisfaction aux besoins de l'État, tantôt parce qu'il s'attarde dans les pratiques des gouvernements d'ancien régime et ne donne pas satisfaction aux besoins du progrès; tantôt parce que, au contraire, il se jette dans les innovations ou aventures révolutionnaires et fait craindre pour le maintien de l'ordre.

Grâce. T. III, p. 59.

Mesure de clémence qui fait remise au condamné de l'exécution de sa peine en tout ou en partie; elle n'est ordinairement accordée qu'après l'exécution d'une partie de la peine et pour le temps qui reste à courir. Elle consiste aussi très souvent en commutation pour une peine moins sévère. La grâce laisse subsister les incapacités qui sont attachées par la loi à la condamnation et à l'exécution de la peine. Sous ce rapport, ses effets sont moins étendus que ceux de l'amnistie (V. *Amnistie*). La grâce suppose une condamnation et ne peut pas supprimer l'action publique; il faut même que la condamnation soit définitive; car avant l'appel la grâce serait prématurée. Le condamné ayant encore le moyen de prouver son innocence préférera peut-être faire appel que d'accepter une faveur.

La grâce peut être accordée par décret du Président de la Répu-

blique (art. 3, § 2, de la constitution du 25 février 1875). Une loi du 17 juin 1871 soumettait le droit de grâce relativement aux faits de la commune du 15 mars au 15 mai 1871 à une procédure particulière. L'Assemblée nationale nomma une commission qui fut chargée d'examiner les recours. Si elle était d'accord avec le Président de la République, la grâce était accordée; s'il y avait désaccord, la condamnation était exécutée (T. III, p. 61, en note, l'histoire de cette commission). C'est sur la proposition du gouvernement qu'elle fut établie. Seulement le gouvernement demandait qu'elle fût purement consultative, tandis que la loi du 16 juin 1871 lui donna une part effective dans les décisions. Il ne parut pas aux rédacteurs de la loi qu'il fût convenable d'associer l'Assemblée nationale, c'est-à-dire le véritable souverain, à l'exercice du droit de grâce par un simple avis dont le ministre, son subordonné, pourrait ne tenir aucun compte.

Gratis (Enregistrement). T. VI, p. 421.

L'enregistrement a lieu *gratis* toutes les fois qu'il s'agit d'acquisitions faites par l'État ou de partages entre l'État et les particuliers (art. 70, § 1, de la loi du 22 frimaire an VII, 58 de la loi du 3 mai 1841 sur l'expropriation d'utilité publique). En cas de vente par l'État, l'enregistrement n'a pas lieu *gratis;* mais le tarif est diminué et l'acquéreur des biens domaniaux paie le droit de mutation d'après un tarif spécial qui fixe à 2 p. 100 le droit de mutation pour les ventes d'immeubles. Les actes en recouvrement des contributions publiques sont aussi enregistrés gratuitement. Quelquefois cette faveur est accordée par des raisons d'humanité. A cette idée se rattachent la loi du 10 décembre 1850, article 4; le décret du 26 mars 1852, article 11; la loi du 17 avril 1832, article 30.

La gratuité est aussi accordée pour favoriser et faciliter certains actes dont la conclusion paraît au législateur être désirable; c'est pour ce motif que la loi du 30 juillet 1880 l'étend à tous les actes faits pour le rachat des ponts à péage sur les chemins de la grande ou de la petite voirie. Cependant l'administration n'applique cette exemption qu'aux actes qui se rattachent à une expropriation faite en vertu de la loi du 30 juillet 1880. Ceux qui seraient soumis aux droits en cas d'expropriation ordinaire devraient les payer aussi en cas de rachat de ponts à péage par expropriation (Solution du 1er décembre 1880).

H

Halage (Chemin de). T. VI, p. 51.

Le chemin de halage et de marchepied est une servitude de passage sur les héritages riverains des cours d'eau soit navigables et portant bateaux soit flottables à trains ou radeaux.

Rivières navigables. — Pour les rivières navigables, la servitude est établie par l'ordonnance du 12 août 1669 (tit. XXVIII, art. 7), qui n'est du reste que la reproduction, avec quelques changements dans la rédaction, de dispositions antérieures :

« Les propriétaires des héritages aboutissant aux rivières naviga-
« bles laisseront le long des bords 24 pieds (7^m,80) au moins de
« place en largeur pour chemin royal et trait de chevaux, sans
« qu'ils puissent planter arbres ni tenir clôture ou haies plus près de
« 30 pieds (9^m,75), *du côté que les bateaux se tirent*, et 10 pieds
« (3^m,25) de l'autre bord, à peine de 500 livres d'amende, confis-
« cation des arbres et d'être les contrevenants contraints à réparer
« et remettre les chemins en état à leurs frais. »

Il faut donc distinguer, d'après cet article :

1° La servitude de passage sur une largeur de 24 pieds, ou 7^m,80;

2° La servitude qui prohibe de planter plus près que 30 pieds, ou 9^m,75;

3° La servitude de marchepied sur le bord opposé à celui par lequel se tirent ou halent les bateaux (10 pieds ou 3^m,25).

La distinction entre le marchepied et le chemin de halage suppose qu'il y a un côté par lequel se fait exclusivement le service de la navigation. Qu'arriverait-il si les besoins de la navigation exigeaient que le halage se fît sur les deux côtés? Pourrait-on prendre bilatéralement un chemin de 24 pieds? Au premier abord, il semble que ni l'un ni l'autre des propriétaires n'aurait à se plaindre d'avoir été désigné pour supporter la servitude de halage, attendu que l'administration avait la faculté de choisir. Cet argument, très spécieux assurément, est cependant loin d'être décisif. D'abord il n'est pas opposable au propriétaire traversé qui serait chargé des deux côtés d'une servitude portant sur 24 pieds, tandis que le texte de la loi ne grève que 24 pieds d'un côté et 10 pieds de l'autre. Alors même que les deux bords appartiennent à des propriétaires diffé-

rents, l'argument ne prouverait rien, si ces propriétaires se concertaient pour réclamer une indemnité à partager entre eux. Ils pourraient dire à l'administration : « L'un ou l'autre de nous supporte « certainement une aggravation de servitude, et cette aggravation « ne peut pas être exigée sans indemnité. Si l'administration est em- « barrassée pour dire quel est celui qui se trouve grevé, nous nous « mettons d'accord pour partager l'indemnité; de cette manière, « celui de nous qui n'aurait été désigné que pour supporter le mar- « chepied ne perdra pas tout. » Mais, ce raisonnement écarté, il reste d'autres motifs de décider qui conduisent à la même conclusion. On ne peut d'abord argumenter du texte et de l'ordonnance de 1669 qui oblige les riverains à laisser une place de 24 pieds *du côté que les bateaux se tirent*. Car si les bateaux se tirent bilatéralement, il faut que le chemin de halage soit établi sur les deux bords. Si le texte parle du côté opposé, c'est en vue du cas ordinaire : *de eo quod plerumque fit*. Pas un mot ne fait obstacle à ce qu'on exige le halage sur les deux rives si les bateaux se tirent des deux côtés. Cette interprétation est confirmée par un arrêt du conseil du 24 juin 1777, relatif à la navigation de la Marne et autres rivières et canaux navigables. L'arrêt, en prescrivant de nouveau l'exécution des anciennes ordonnances, et notamment celle de 1669 sur les eaux et forêts, exprime formellement que les largeurs de 24 et de 30 pieds peuvent être exigées sur les deux rives, même être prises sur les îles partout où il sera besoin. Il est vrai que cet arrêt du conseil n'a pas le caractère d'une disposition générale, qu'il est particulier à des rivières ou canaux déterminés ; mais il a une autorité interprétative très grande, d'autant plus que l'explication rationnelle du texte de l'ordonnance de 1669 conduit à la même conclusion.

Un certain nombre de rivières, au reste, sont régies par des dispositions spéciales; quelques-unes même de ces dispositions dérogent à l'ordonnance de 1669, qui, par rapport à ces exceptions, constitue un véritable droit commun.

La servitude grève les *héritages aboutissants*. Il faut entendre par ces mots les héritages situés dans les zones de 24, 30 ou 10 pieds fixés par l'ordonnance de 1669. Ainsi, lorsque près de la rivière se trouve un propriétaire contigu qui ne possède qu'une lisière de 5 à 6 pieds de largeur, le propriétaire qui suit est obligé de supporter la servitude pour le reste de la largeur, quoiqu'il *n'aboutisse* pas à la rivière, dont il est séparé par la langue de terre appartenant à son

voisin. — Des îles sont des héritages aboutissant à la rivière, puisqu'elles se trouvent dans son lit. Elles seraient donc soumises à la servitude de halage en vertu de la disposition générale, mais elles y sont en outre assujetties par une disposition spéciale, par l'art. 2 de l'arrêt du conseil du 24 juin 1777, d'après lequel le chemin de halage doit être livré sur les *îles où il en sera besoin.*

L'ordonnance de 1669 établit la servitude de halage pour les *rivières navigables* sans distinguer entre celles qui sont navigables *de leur propre fond* ou naturellement, et celles qui ont été rendues navigables artificiellement. Toute distinction a d'ailleurs été repoussée par le décret du 22 janvier 1808, d'après lequel « les dispositions de l'article 7 du titre XXVIII de l'ordonnance de 1669 sont applicables à toutes les rivières navigables de France, soit que la navigation y fût établie à cette époque, soit que le gouvernement se soit déterminé depuis, ou se détermine aujourd'hui et à l'avenir à les rendre navigables. »

Il y a cependant, sur un point, une grande différence entre les rivières navigables de leur propre fond et celles qui sont rendues navigables. L'article 3 du décret du 22 janvier 1808 porte « qu'il sera payé une indemnité aux riverains des fleuves et rivières où la navigation n'existait pas. » Cette supposition indique qu'il n'est pas dû d'indemnité pour le chemin de halage le long des rivières qui sont navigables de leur propre fond. Cette conclusion *a contrario* est d'autant plus sûre, dans cette espèce, qu'elle coïncide avec le principe général d'après lequel, sauf les exceptions qui seraient faites formellement, les servitudes légales d'utilité publique ne donnent pas lieu à indemnité. La pratique administrative accorde cependant *benigniter* une indemnité dans un cas déterminé, même lorsqu'il s'agit d'une rivière navigable de son propre fond : c'est celui où, le mouvement des eaux forçant à reporter le chemin de halage, il y aurait lieu d'exiger la suppression d'une *maison.* En ce cas, le préjudice a paru tellement grand que l'administration accorde une indemnité parce que sans indemnité la servitude dégénérerait en une véritable suppression d'une propriété bâtie.

Lorsqu'une rivière est rendue navigable artificiellement, l'indemnité à laquelle les riverains ont droit pour le chemin de halage est proportionnée au préjudice qu'ils éprouvent, et la fixation est faite conformément à la loi du 16 septembre 1807, c'est-à-dire par le conseil de préfecture après expertise, suivant les formes prescrites par les articles 56 et suiv. de cette loi.

La largeur fixée par l'ordonnance de 1669 pourrait être restreinte par l'administration, si le service de la navigation le permettait. Cette concession ne serait, d'ailleurs, qu'une tolérance purement facultative, et aucun recours contentieux ne pourrait être formé en cas de refus (Décret du 22 janvier 1808, art. 4). Si elle est susceptible de restriction, la servitude de halage ne peut pas être aggravée. Il y a donc lieu de se demander quelle est son étendue naturelle.

Le propriétaire est tenu de laisser sur le fonds servant un passage de 24 pieds pour le service de la navigation. Il ne pourrait donc pas, contrairement aux injonctions et prohibitions de l'ordonnance de 1669 :

Élever des constructions[1], planter[2], labourer[3], déposer des matériaux[4], faire des travaux défensifs[5], sous peine de commettre une contravention de grande voirie[6].

On voit par ce qui précède que le propriétaire riverain est tenu de laisser son terrain libre pour la navigation; mais il ne doit le passage que pour ce service, et par conséquent les navigateurs ne pourraient pas établir un port d'abordage sur le terrain grevé de servitude[7]. Les pêcheurs ne peuvent se servir du chemin de halage qu'en qualité de navigateurs, non en qualité de pêcheurs pour retirer et asséner leurs filets[8]. Par la même raison, tous ceux qui sont étrangers au service de la navigation ne peuvent, même pour passer, se servir du chemin de halage qu'en vertu d'une tolérance expresse ou tacite du propriétaire riverain[9].

[1] Arr. Cons. d'Ét. des 10 juin 1829, *Winter;* 15 juillet 1841, *Noirot-Chambosse.*

[2] Arr. Cons. d'Ét. du 6 décembre 1844, *Eyriaud.*

[3] Arr. *Ibid.* du 1er juin 1843, *Caignet.*

[4] Arr. *Ibid.* du 4 mai 1843, *Grene.*

[5] Arr. *Ibid.* du 1er août 1834, *Labbé.*

[6] Les conseils de préfecture sont compétents pour la répression des contraventions commises sur les chemins de halage, francs bords, fossés et ouvrages d'art des rivières navigables. Ils peuvent seuls ordonner la destruction des travaux, et le préfet commettrait un excès de pouvoir si, par l'arrêté qui met le propriétaire en demeure de détruire les obstacles, il ordonnait que, faute par lui de s'y conformer, il y serait procédé par l'administration. Arr. Cons. d'Ét. du 12 février 1863, *Audebert.*

[7] Arr. Cons. d'Ét. du 22 septembre 1818, *Périer.*

[8] Même arrêt. — Loi du 15 avril 1829, art. 35, et discussion à la Chambre des pairs. Duvergier, *Recueil des lois*, p. 100 et suiv.

[9] Le propriétaire riverain pourrait conférer sur le chemin de halage des droits spéciaux, pourvu qu'il n'en résultât aucun obstacle pour le service de la navigation. Sauf la servitude, il a tous les droits inhérents à la qualité de propriétaire.

De ce que la propriété du chemin de halage appartient au propriétaire du fonds servant, il résulte que celui-ci a droit aux alluvions qui se forment le long du chemin. Cependant les alluvions étant placées entre le chemin et la rivière, le riverain est tenu de ne rien faire sur ces terrains qui soit de nature à nuire à la navigation. Toute construction ou plantation qui entraverait le halage constituerait donc une contravention de voirie[1].

Le chemin de halage et le marchepied ne peuvent être établis le long des canaux de navigation qu'en suivant les règles de l'expropriation d'utilité publique; car les canaux sont creusés par la main de l'homme, et la loi n'a établi la servitude légale que le long des *rivières*. Aussi les chemins et marchepieds le long de ces canaux appartiennent-ils à la compagnie concessionnaire du canal, à moins qu'elle n'eût traité avec tous les riverains pour l'établissement d'une servitude de passage. En ce cas, les riverains seraient propriétaires et leurs fonds seraient affectés d'une servitude conventionnelle, au lieu d'une servitude légale d'utilité publique.

Rivières flottables. — A ne consulter que le texte de l'ordonnance de 1669, la servitude de halage ne serait établie que pour les rivières navigables à l'exclusion des rivières flottables par trains et radeaux. Cependant le flottage est une espèce de *navigation*, et il résulte de plusieurs documents que le mot navigable doit s'entendre, dans les anciennes ordonnances, des rivières flottables, *tant par trains que par radeaux*[2]. Au reste, en règle générale, le régime administratif des rivières flottables est le même que celui des rivières navigables, et il y aurait ici une exception ou anomalie si, au point de vue particulier du chemin de halage, il y avait une différence de régime entre les rivières navigables et les rivières flottables.

Rivières flottables à bûches perdues. — Que faut-il décider à l'égard des rivières flottables à bûches perdues? Quoiqu'elles soient, en général, assimilées aux cours d'eau non navigables ni flottables, leurs riverains sont soumis à une servitude particulière de passage sur une étendue de 4 pieds (1 m. 30) pour le passage des ouvriers chargés de diriger les bûches flottantes et de repêcher les bûches submergées (ord. de décembre 1672, ch. XVII, art. 7; arrêté du

[1] Arr. Cons. d'Ét. des 2 février 1825, *Chavagnac;* 1er août 1834, *Sutaine* et 17 janvier 1838, *Bruno-Lemarchand.* Dans les deux premières espèces, il s'agissait de plantations, et dans la seconde d'un dépôt de fumiers.

[2] Arrêt du conseil du 9 novembre 1604; arrêt du conseil du 23 juillet 1783 et avis du Conseil d'Etat, du 21 février 1822.

12 nivôse an V et avis du Conseil d'État du 21 février 1822)[1]. Quant aux rivières et ruisseaux qui ne supportent aucune espèce de navigation ni de flottage, ils ne donnent lieu à aucune servitude de halage ni de marchepied, à moins cependant que des règlements spéciaux ne l'ordonnassent par quelque disposition spéciale[2]. Mais il n'existe pas de disposition générale qui grève de servitude les propriétés riveraines de ces cours d'eau. Aussi le préfet qui, en l'absence d'un règlement spécial, prendrait un arrêté pour ordonner aux propriétaires de laisser un chemin de halage ou un marchepied, commettrait un excès de pouvoirs qui donnerait ouverture au recours (*omisso medio*) au Conseil d'État[3].

Nous terminerons en posant la question de savoir si les propriétaires riverains sont tenus, pour construire ou planter le long du chemin de halage, de demander l'alignement, à peine de contravention, ou s'il suffit qu'ils respectent la limite posée par l'édit de 1669. Dans le sens de l'obligation, on fait valoir que le chemin de halage est une voie publique et que les contraventions aux lois et règlements sur le halage sont réprimées comme en matière de grande voirie, ce qui paraît emporter logiquement la nécessité de l'alignement. Nous déciderons cependant le contraire par les raisons suivantes. Le chemin de halage n'est qu'assujetti à une servitude de passage pour la navigation et, par conséquent, ne fait pas partie du domaine public. Or l'alignement n'est qu'une délimitation particulière, un bornage *sui generis* entre les propriétés privées et les dépendances du domaine public. Par conséquent, il n'est pas applicable au chemin de halage, car ce serait suivre les règles de l'alignement pour séparer en deux parties[4] une propriété privée. Au reste l'alignement est une servitude fort rigoureuse et, d'après les règles d'une bonne interprétation juridique, le

[1] Les tribunaux ordinaires sont compétents pour connaître des contraventions aux règlements sur les rivières flottables à bûches perdues. La loi du 29 floréal an X n'attribue au conseil de préfecture que les contraventions de grande voirie, et ces cours d'eau n'appartiennent pas à la grande voirie. Arr. du Cons. d'Ét. du 13 décembre 1866, *Courat Bigé*. V. les conclusions de M. Belbeuf, commissaire de gouvernement. Lebon, 1866, p. 1132.

[2] V. notamment l'art. 42 de l'arrêt du conseil du 26 février 1732, relatif à la rivière de Bièvre et aux cours d'eau y affluant.

[3] Arr. Cons. d'Ét. du 12 mai 1847, *Desgrotte*.

[4] Arr. du Cons. d'Ét. du 20 novembre 1822, qui étend les lois sur l'alignement aux chemins de halage, *Pagès-Hoyes*. Le Conseil d'État est revenu sur cette jurisprudence, arr. Cons. d'Ét. des 17 juillet 1843, *Comman*; 28 août 1844, *Jourdain*; 19 décembre 1848, *Bataille*.

doute doit suffire pour conclure à la liberté des propriétés privées.

Haute-Cour. T. III, p. 75.

Il y a des accusés si puissants ou si haut placés, il y a des crimes si terribles et d'un ordre si élevé que les tribunaux ordinaires ne suffisent pas à leur répression, ou par insuffisance de lumières, ou par défaut de fermeté. On a reconnu la nécessité d'instituer pour les juger un tribunal dont les membres offrissent des garanties particulières d'intelligence et de caractère. Deux systèmes ont été suivis : le premier consiste à créer un tribunal spécial ou haute-cour. C'est celui qui fut adopté par les constitutions du 3 septembre 1791, du 5 fructidor an III, du 22 frimaire an VIII, du 4 novembre 1848 et du 14 janvier 1852 (art. 54). En exécution de l'article 54 de la constitution du 14 janvier 1852, deux sénatus-consultes réglèrent l'un la composition et la procédure de la haute-cour (10 juillet 1852), l'autre, ses attributions (4 juin 1858).

Un autre système consiste à ériger la chambre haute (Chambre des pairs ou Sénat) en cour de justice pour juger les accusés et les crimes d'État. Les chartes de 1814 et de 1830 donnèrent cette compétence à la Pairie et elle appartient aujourd'hui au Sénat en vertu de l'article 12 de la loi du 25 février 1875.

Le Sénat est compétent tantôt à cause de la qualité des personnes (*ratione personarum*), tantôt à cause de la nature du crime (*ratione delicti*).

Le président de la République ne peut être mis en accusation que par la Chambre des députés et ne peut être jugé que par le Sénat (art. 12 de la loi du 16 juillet 1875). La disposition est générale et absolue. Que le président de la République soit coupable d'une infraction de droit commun ou qu'il se soit rendu coupable de forfaiture dans l'exercice de ses fonctions, il doit toujours être jugé par le Sénat. Quant aux ministres, ils *peuvent* seulement être jugés par le Sénat si la Chambre des députés les accuse devant l'autre chambre et cette accusation ne pourrait avoir pour objet que des faits relatifs à l'exercice de leurs fonctions. Quant aux faits de droit commun, ils relèvent de la justice ordinaire, sauf l'autorisation des Chambres pour les ministres qui sont sénateurs ou députés. Pour les faits relatifs à leurs fonctions, la Chambre des députés peut, à son choix, laisser son libre cours à la justice ordinaire, ou porter l'accusation devant le Sénat.

La compétence *ratione delicti* attribue au Sénat les attentats contre la sûreté de l'État commis par les particuliers. C'est au gouverne-

ment qu'il appartient d'apprécier s'il faut déférer les prévenus au Sénat, ou s'il vaut mieux les laisser juger pour les tribunaux ordinaires. C'est suivant le rang, l'importance et la puissance des personnes qu'il décidera s'il convient de constituer le Sénat en cour de justice. Jusqu'à quel moment la justice ordinaire pourra-t-elle être dessaisie? « Si l'instruction est commencée par la justice ordinaire, le décret de convocation du Sénat peut être rendu jusqu'à l'arrêt de renvoi » (art. 12, § 4 de la loi du 16 juillet 1875).

La haute-cour telle que l'avaient établie les constitutions de 1848 et de 1852 procédait avec l'assistance de jurés. Le jury était composé de membres tirés au sort parmi les conseillers généraux, à raison d'un juré par département. Le Sénat comme la Cour des pairs procède sans assistance de jurés; il prononce par un seul arrêt sur la culpabilité et sur l'application de la peine. Il ne déclarerait pas, par un premier vote, que l'accusé est coupable, sauf à faire l'application de la peine par un deuxième arrêt. Les circonstances atténuantes ne feraient pas davantage l'objet d'une déclaration séparée et il serait statué par un seul arrêt conformément à la pratique du juge de police correctionnelle qui tient compte dans son jugement ou arrêt de tous les éléments de la cause : la culpabilité, les circonstances atténuantes, la récidive, le cumul des peines.

D'après les précédents de la cour des Pairs, la peine pourrait être modérée même à défaut de circonstances atténuantes et pour des motifs purement politiques. La Cour des pairs se croyait autorisée à descendre au-dessous du *minimum* légal d'une peine et, par exemple, à condamner aux travaux forcés pour cinq ans ou à la détention pour une année.

D'après l'article 12 du sénatus-consulte des 10 juillet 1852 et 4 du sénatus-consulte du 4 juin 1858, la haute-cour devait juger *d'après la loi.*

Huiles. T. VI, p. 280.

Les huiles de schiste et toutes autres huiles minérales propres à l'éclairage ont été soumises par la loi du 29 décembre 1873 aux taxes suivantes : l'essence à 700 degrés de densité et au-dessous, à la température de 15° par cent kilogr. 14 fr. 50; — les huiles raffinées à 800° de densité, à la température de 15°, par cent kilogr. 34 fr. 50.

D'après la loi des finances du 22 décembre 1878 (art. 3 à 6) le droit sur les huiles minérales a été supprimé dans les villes qui n'ont à leur octroi pas de taxe sur les *huiles* autres que les huiles minérales. Les villes ayant une population agglomérée de 4,000

habitants et au-dessus qui frappent les huiles de droits d'octroi peuvent, pour le paiement de la taxe due au Trésor, s'abonner pour une somme égale à la moyenne du produit de ladite taxe pendant les deux dernières années. — Elles peuvent, pour l'acquittement de la somme abonnée, dépasser le maximun fixé par l'art. 108 du 25 mars 1816 pour les tarifs d'octroi.

Humanité. T. I, p. 21.

M. Bluntschli pense que les États se réuniront sous une autorité universelle et que l'humanité entière ne formera qu'un empire. « L'organisation générale du monde sous la forme d'une confédération ou d'un *empire universel*, n'apparaît encore qu'à de rares esprits comme l'idéal de l'avenir. Cependant le droit des gens actuel peut être considéré comme une forme et une assise visibles, quoique imparfaites, d'un ordonnancement général. » Toutes les tentatives d'empire universel ont échoué parce que : 1° l'empire universel n'est nullement nécessaire au développement de l'individu : l'État suffit à cette tâche ; 2° parce qu'il est impossible d'établir une force qui puisse, d'une manière constante, retenir des États puissants à tendances séparatistes. Ce qui est vrai, c'est que la politique internationale tend à devenir de plus en plus humaine. La croix de Genève, le traité de Paris de 1856 et autres conventions sont des manifestations de ce progrès de l'humanité dans la politique internationale. Mais ces progrès peuvent s'accomplir par conventions entre des États indépendants.

I

Immunités. T. II, p. 149.

Deux immunités ont été accordées à la Presse, l'une dans l'intétérêt de l'indépendance des législateurs, l'autre pour assurer la liberté de la défense devant les tribunaux.

D'après l'art. 39 de la loi du 29 juillet 1881, ne donnent lieu à aucune action les discours tenus dans l'une ou l'autre des deux Chambres ainsi que dans les documents et les rapports publiés par leur ordre. Cette immunité ne fait cependant pas obstacle au droit de réponse (C. de Dijon, arr. du 29 mars 1882, D. P., 1882, II, 135). La même protection n'est pas accordée aux discours qui sont tenus dans les conseils généraux, conseils d'arrondissement et con-

seils municipaux. Le compte rendu des débats parlementaires participe à la même immunité (art. 41, § 2); mais il faut que le compte rendu soit fidèle et de bonne foi.

D'après l'art. 41, § 3, « ne donneront lieu à aucune action en diffamation, outrage ou injure, ni le compte rendu fait de bonne foi des débats judiciaires, ni les discours prononcés ou les écrits produits devant les tribunaux. » Cette immunité n'est pas aussi étendue que l'immunité parlementaire. Les tribunaux peuvent, en statuant sur le fond, ordonner la suppression des mémoires ou écrits injurieux. Ils peuvent aussi condamner à des dommages intérêts lorsque les droits de la défense leur paraissent avoir été dépassés. Ils ont le droit de réserver à la partie l'action publique ou civile et cette réserve est de droit, lorsque l'injure, au lieu de s'adresser à une partie en cause, atteint un tiers étranger au procès. On entend par tiers, à ce point de vue, toute personne qui n'est pas en cause, fût-elle présente à l'audience. Alors même que l'action ne leur aurait pas été réservée, ils auraient le droit d'agir contre l'auteur de la diffamation ou de l'injure. Le conseil d'une partie présent à la barre, les magistrats, les experts et, à notre avis, les avocats et les avoués sont des tiers. Cependant la solution a été contestée en ce qui concerne les avocats et les avoués.

Impôt (Vote de l'). T. II, p. 457.

Le vôte de l'impôt et des dépenses publiques par les représentants de la nation est un principe admis depuis 1789; il figure dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. La constitution du 3 septembre 1791 donna au Corps législatif le pouvoir : 1° de fixer les dépenses publiques; 2° d'établir les contributions publiques, d'en déterminer la nature, la quotité et le mode de perception; 3° de répartir les contributions entre les départements, de surveiller l'emploi de tous les revenus publics et de s'en faire rendre compte.

Le vote commence par les dépenses publiques; elles sont la raison d'être des recettes et par conséquent la mesure de l'impôt, car s'il n'y avait pas à payer des dépenses publiques, il n'y aurait pas à établir d'impôt. — Les dépenses sont aujourd'hui votées par chapitre; c'est ce qu'on appelle la *spécialité de la dépense*. Dans le chapitre, le ministre a le droit de se mouvoir et de faire des virements d'un article à un autre article. Il ne pourrait pas, au contraire, faire un virement d'un chapitre à un autre (V. loi du 27 juillet 1870, art. 38 et loi du 16 septembre 1871, art. 31, 32 et 33.

D'après la loi du 25 mars 1817, le vote du budget des dépenses avait lieu par ministère; mais la discussion était faite par chapitres. La discussion par chapitres combinée avec le droit d'amendement permettait de réduire l'ensemble du crédit d'une somme égale au chapitre que la Chambre était d'avis de rejeter; mais le crédit une fois voté, le ministre avait la liberté de se mouvoir dans tout son budget et de faire des virements d'une partie à l'autre, même pour faire la dépense qui avait donné lieu à la réduction du crédit. — Une ordonnance du 1er septembre 1827 substitua le vote par sections au vote en bloc par ministère. Le ministre n'eut plus que la liberté de se mouvoir dans le crédit attribué à la section. Mais les sections étaient fort étendues. — La spécialité par chapitres fut suivie sous le gouvernement de Juillet et sous la République de 1848. Sous le deuxième Empire le sénatus-consulte du 25 décembre 1852 rétablit le vote en bloc par ministère. Un sénatus-consulte du 31 décembre 1861 substitua le vote par section au vote par ministère. — Le Corps législatif pouvait refuser l'ensemble du crédit; mais il n'avait pas le droit d'amendement et il était obligé d'opter entre le refus ou l'acceptation du total. Entre la législation financière de la Restauration et celle du second Empire il y avait la différence du droit d'amendement que n'avait pas le Corps législatif impérial, tandis que les assemblées de la Restauration pouvaient réduire par amendement le total du crédit. — Cependant le budget était présenté avec ses divisions en sections et chapitres et les virements n'étaient faits que par décret en Conseil d'État. Le Corps législatif votait le crédit en bloc; la garantie se trouvait dans la forme à suivre pour la régularité des virements.

Impôt foncier. T. VI, p. 75.

Cette matière est réglée principalement par la loi du 3 frimaire an VII, qui est demeurée la loi fondamentale. L'impôt foncier est assis sur le *revenu* des propriétés immobilières, tant bâties que non bâties. On distingue le *revenu brut*, le *revenu net* et le *revenu imposable*. Le revenu brut comprend tous les produits d'un fonds, sans aucune déduction pour les dépenses et frais de culture. Le revenu net, au contraire, se compose des produits du fonds, déduction faite des dépenses nécessitées par la production. Le revenu net se calcule par année et peut varier d'une année à l'autre. Le revenu imposable, au contraire, est une moyenne établie d'après quinze années, période sur laquelle on commence par déduire les deux années les plus productives et les deux plus mauvaises.

L'impôt foncier grève toutes les propriétés, sans exception ni privilège, à quelque propriétaire qu'elles appartiennent. On impose même les biens domaniaux, quoique l'État soit à la fois créancier et débiteur. Il n'y a d'exception que pour les bois et forêts qui forment la plus grande partie des biens domaniaux (loi du 19 ventôse an IX). La loi exempte également tous les *bâtiments dont la destination a pour objet l'utilité publique*, que ces biens appartiennent à l'État, aux départements, aux communes, ou même aux particuliers, quand leurs bâtiments sont gratuitement affectés à un *service public*[1]. Les biens des communes, des départements ou de l'État même servant à l'utilité générale ne sont exemptés qu'autant qu'ils sont non *productifs de revenus;* ainsi un abattoir communal serait imposable, si les bouchers n'y avaient accès que moyennant le paiement de taxes d'abattage[2].

Les exemptions relatives aux bâtiments dont la destination a pour objet l'utilité publique sont *permanentes;* il en est d'autres que la loi accorde pour un certain temps seulement, afin de favoriser l'agriculture ou l'industrie du bâtiment; on les appelle, à raison de leur durée, *exemptions temporaires*[3]. Ainsi d'après l'article 226 du Code forestier modifié par la loi du 18 juin 1859, les semis et plantations de bois sur le sommet et le penchant des montagnes, sur les dunes et les landes, sont exempts de tout impôt pendant trente ans. — Les marais desséchés sont affranchis de toute augmentation pendant vingt ans (art. 111 de la loi du 3 frimaire an VII). D'un autre côté, plusieurs lois ont successivement accordé des exemptions aux propriétaires de maisons nouvellement bâties.

[1] Art. 103 et 105 de la loi du 3 frimaire an VII, et décret du 11 août 1808. Ce décret, qui n'a jamais été promulgué officiellement, a développé l'exemption portée dans l'art. 105 de la loi du 3 frimaire an VII (*Recueil des lois et instructions pour les contributions directes*, p. 74). — Le Conseil d'État ne vise pas le décret du 11 août 1808.

[2] Arr. du C. d'Et. du 12 déc. 1851. — Il en serait de même, d'après l'arrêt, si les taxes d'abattage avaient été remplacées par une augmentation du droit d'octroi sur les viandes de boucherie.

[3] Art. 111 à 116 de la loi du 3 frimaire an VII. L'art. 88 dispense les propriétés bâties pendant trois ans. — Art. 226 du Code forestier. — Loi du 13 juillet 1848. — Instruction du ministre des finances, en date du 29 juillet 1848. — Décret du 3 mai 1848. — Loi du 4 août 1851, art. 3. — Cette dernière loi exempte, pendant vingt ans, de la contribution foncière, les maisons construites en façade sur la rue de Rivoli, prolongée du Louvre à l'hôtel-de-ville. Le décret du 3 mai 1848 avait exempté, pour sept ans, les maisons nouvelles qui seraient construites sur le prolongement de la rue de Rivoli jusqu'à la rue Saint-Antoine.

L'impôt foncier est un impôt de répartition ; la somme qu'il doit rapporter au Trésor est fixée, chaque année, par une loi qui détermine, en même temps, le contingent à fournir par chaque département. Le conseil général est chargé de répartir entre les arrondissements le contingent du département. Comme il prononce sur les réclamations élevées par les conseils d'arrondissement, la session ordinaire de ces derniers conseils a été divisée en deux parties, dont la première se tient avant et l'autre après la réunion du conseil général. Dans la session antérieure, le conseil d'arrondissement formule ses réclamations ; la session postérieure est consacrée à répartir, entre les communes, le contingent de l'arrondissement fixé par le conseil général. Dans cette sous-répartition, le conseil d'arrondissement est également obligé de se conformer aux décisions du conseil général sur les réclamations élevées par les communes contre la répartition qui jusqu'alors les a surtaxées[1].

Dans la commune, la répartition est faite entre les contribuables par une *commission de répartiteurs*, composée de sept membres[2]. Parmi ces sept membres, il y a cinq contribuables dont la désignation est faite par le sous-préfet. Deux au moins doivent être pris parmi les personnes domiciliées hors de la commune, s'il y a des contribuables, non domiciliés. Aux répartiteurs nommés par le sous-préfet s'ajoutent deux commissaires que la loi désigne ; ce sont le maire et l'adjoint, dans les communes au-dessous de 5,000 habitants, ou deux conseillers municipaux dans les autres. La répartition de l'impôt foncier entre les contribuables n'est du reste pas faite arbitrairement ; elle doit avoir lieu au marc le franc des évaluations cadastrales (V. *Cadastre*).

Impôt personnel mobilier. T. VI, p. 124.

L'impôt mobilier établi par la loi du 13 janvier 1791 fut créé en vue d'atteindre les revenus mobiliers ; la somme qu'on lui demanda fut fixée à 60 millions, c'est-à-dire au quart de ce que l'impôt foncier devait produire. Le contribuable avait le droit d'exiger la déduction de la part pour laquelle il justifiait avoir acquitté la contribution foncière. Comment le revenu imposable était-il fixé ? Une échelle

[1] Art. 40, 45, 46 et 27 de la loi du 10 mai 1838.

[2] D'après l'article 61 de la loi du 5 avril 1884, chaque année le conseil municipal dresse une liste double sur laquelle le sous-préfet nomme les cinq répartiteurs qui sont à sa désignation (art. 9 de la loi du 3 frimaire an VII). Le sous-préfet nomme cinq répartiteurs et cinq suppléants. La liste de présentation doit contenir un nombre double de celui des titulaires et des suppléants.

progressive déterminait le revenu d'après le chiffre du loyer, et sur le revenu ainsi déterminé on prenait le vingtième. A cette taxe s'ajoutaient trois autres : l'une à raison des domestiques; la seconde à raison des chevaux et voitures; la troisième était fixée à trois journées de travail pour tout individu non réputé indigent. La taxe personnelle, celle qui était établie sur les domestiques, et celle qui portait sur les chevaux et voitures, étaient perçues comme impôts de quotité. Quant à la contribution mobilière, la proportion, qui était *ordinairement* du vingtième, pouvait être élevée ou diminuée de manière à produire la somme fixée pour le contingent de la commune[1]. Après plusieurs remaniements, les principes de la matière furent établis par la loi du 26 fructidor an VI, qui fixa la taxe personnelle à trois journées de travail (valeur de la journée) entre 50 c. et 1 fr. 50 c. et parcelle du 3 nivôse an VII portant que « ce qui res-« terait sur le contingent de la commune, déduction faite de la con-« tribution personnelle, serait réparti, en contribution mobilière, « *au marc franc de la valeur du loyer d'habitation personnelle*, de « chaque habitant déjà porté à la contribution personnelle. » A partir de ce moment, le caractère d'impôt mobilier disparut; l'impôt fut désormais assis sur toutes les facultés mobilières ou foncières du contribuable; car le loyer se paie tout aussi bien avec les ressources provenant des revenus mobiliers. Une loi du 26 mars 1831 sépara les deux contritions et fit de l'impôt personnel une taxe de quotité. Ils furent de nouveau réunis par la loi du 21 avril 1832, qui les régit encore aujourd'hui.

La contribution personnelle est une imposition fixe égale à la somme de trois journées de travail, dont la valeur, par journée, est déterminée par le conseil général entre un *minimum* de 50 c. et un *maximum* de 1 fr. 50 c.; elle est due par tout habitant français ou étranger, de quelque sexe qu'il soit, jouissant de ses droits, non *réputé indigent*. Sont considérés comme jouissant de leurs droits, au point de vue spécial de cet impôt, les veuves et les femmes séparées de corps, les garçons et filles majeurs ou mineurs ayant des *moyens propres d'existence*, soit par leur fortune personnelle, soit par leur profession, lors même qu'ils habitent avec leur père, mère, tuteur ou curateur. Quant à l'indigence, le conseil municipal en juge souverain de la question, et l'exemption ne s'applique qu'à cent

[1] Loi du 21 avril 1832, art. 10, 12, 15 et 16.

qui ont été portés sur sa liste[1]. Le conseil municipal désigne ceux qu'il entend exempter entièrement de tout impôt personnel et mobilier ou qu'il juge convenable de n'imposer qu'à la taxe personnelle. Il n'appartient qu'au conseil municipal de porter un habitant sur la liste des indigents; ni le maire, ni le percepteur, ni les répartiteurs ne pourraient, sans excéder leurs pouvoirs, porter sur la liste des contribuables que le conseil municipal n'y aurait pas mis. Aussi celui qui prétendrait avoir été omis indûment pourrait se pourvoir en remise ou modération et non en décharge ou réduction[2].

La contribution personnelle est une *capitation*, c'est-à-dire un impôt établi par tête, d'une manière égale pour tous et sans proportion avec la fortune des contribuables; elle est un impôt de *quotité*, puisqu'elle est fixée d'après un tarif et que la somme de son produit n'est pas connue à l'avance. Mais elle est alliée à l'impôt mobilier, qui est un impôt de répartition. Comment se combinent, dans une seule contribution, deux impôts dont l'un est de quotité et l'autre de répartition? Un exemple le fera comprendre.

Supposons que la somme à fournir, pour le contingent de la commune, soit de 40,000 fr., dont 10,000 fr. pour la contribution personnelle et mobilière. Le nombre des personnes qui doivent la contribution est de 400, et la valeur de la journée de travail dans la commune a été fixée à 1 fr. par le conseil général. En multipliant 400, nombre des contribuables, par 3, nombre des journées, on obtient 1,200 fr. pour produit de la contribution personnelle; on en déduit du contingent de 10,000 fr. et les 8,800 fr. qui restent, après cette déduction, sont demandés à l'impôt mobilier, par voie de répartition proportionnellement à la *valeur locative*.

L'impôt mobilier est assis sur la *valeur locative;* le législateur a pensé que, d'après ce signe extérieur, on peut déterminer, par induction, le chiffre probable du revenu mobilier, parce qu'ordinairement on se loge d'une manière appropriée aux rentes dont on jouit. Il est vrai que cette relation n'est pas infaillible, et que l'habitation n'est pas le signe certain du revenu, parce que l'avarice ou la prodigalité dérangent cette proportion; mais, à moins de rechercher les fortunes à l'aide d'intolérables vexations, il fallait s'arrêter au signe apparent et appuyer la présomption sur le fait le plus

[1] Art. 17 et 18 de la loi du 21 avril 1832.
[2] Commission faisant fonctions de Conseil d'État. Arr. du 10 décembre 1870, *Baulard*, et du 24 janvier 1872, *ministre des finances*.

ordinaire. Ce serait donc dépasser et violer la loi que d'aller au delà du signe apparent, tel qu'il résulte de la valeur locative, et d'établir arbitrairement l'impôt mobilier d'après les *facultés présumées* du contribuable. Ce mode, qui a été suivi quelquefois, ne repose que sur des données purement hypothétiques, et le contribuable surtaxé pourrait se pourvoir avec la certitude du succès contre une répartition établie d'après cette base[1].

Les locaux destinés à l'habitation personnelle doivent seuls être considérés pour l'assiette de l'impôt mobilier; il ne faut donc pas imposer les magasins, boutiques, ateliers et autres locaux servant à l'industrie. Par la même raison, il ne faudrait pas tenir compte du cabinet d'un avocat, et c'est assurément ce qu'on déciderait si ce cabinet était séparé de l'habitation personnelle, comme dans le cas où l'avocat logeant à la campagne n'aurait en ville qu'un cabinet de consultation. Si l'on a quelquefois jugé autrement, c'est que, dans les cas dont il s'agissait, le cabinet faisait partie de l'appartement, et qu'il était impossible de le considérer comme ne servant pas à l'habitation personnelle[2].

Le principe de l'*annualité* est suivi en matière d'impôt personnel et mobilier; ce qui signifie d'abord qu'en cas de décès les héritiers du contribuable mort ne sont pas recevables à demander la décharge des douzièmes non encore échus. C'est en vertu de la même règle que les fonctionnaires révoqués doivent l'impôt personnel et mobilier pour toute l'année, alors même qu'ils auraient été imposés dans la commune où ils se sont retirés après leur révocation. Mais, dans ce dernier cas, ils auraient le droit de demander leur décharge dans la nouvelle commune[3]. C'est le contraire qui a lieu lorsqu'il y a double imposition, par suite de changement de domicile; le contribuable doit demeurer imposé au lieu de la nouvelle résidence et peut demander la décharge de la cote de son ancien domicile[4].

[1] La répartition d'après les facultés présumées a été constamment condamnée par la jurisprudence du Conseil d'État (V. notamment arr. du Cons. d'Ét. des 22 juillet 1848 et 8 avril 1852).

[2] Les fonctionnaires, ecclésiastiques et employés logés gratuitement dans les bâtiments de l'État ou des communes payent l'impôt mobilier d'après la valeur locative de la portion affectée à leur habitation personnelle. Les habitants qui n'occupent que des appartements garnis payent d'après la valeur locative de leur logement, évaluée comme logement non meublé (art. 15 et 16 de la loi du 31 avril 1832).

[3] Décisions des 22 février et 15 mars 1850. Le Conseil d'État a décidé dans la première, que l'imposition était due pour toute l'année, même par le fonctionnaire révoqué, qui avait été imposé dans sa nouvelle résidence.

[4] Une circulaire du ministre de l'Intérieur, en date du 17 septembre 1852, a

En cas de déménagement, le propriétaire est responsable des termes échus de l'impôt mobilier dû par ses locataires lorsqu'il n'a pas averti à temps le percepteur, ou, en cas de *déménagement furtif*, s'il n'a pas fait constater le déménagement dans les trois jours qui ont suivi, par le juge de paix, le maire ou le commissaire de police.

Dans les villes où il y a un octroi, la contribution personnelle et mobilière peut être convertie en une somme payable par la caisse municipale. Cette conversion n'a lieu qu'autant qu'il y a une délibération du conseil municipal qui en fasse la demande et un décret qui l'approuve. Elle est totale ou partielle; la portion non ayée par l'octroi doit être répartie au prorata des loyers d'habitation, après exemption des faibles loyers que les conseils municipaux croiront devoir exempter de la cotisation : elle peut aussi, aux termes de la loi du 3 juillet 1846, art. 3, être faite *d'après un tarif gradué en raison de la progression ascendante de ces loyers;* c'est ce dernier système qu'on suit à Paris, où la progression s'élève de 3 p. 100 à 12 p. 100 suivant le chiffre du loyer.

Une loi du 4 août 1844 disposa qu'à partir du 1er janvier 1846, le contingent des communes serait diminué des cotes afférentes aux maisons détruites, et augmenté proportionnellement à la valeur locative des maisons nouvellement construites (V. *Péréquation*).

Impôts. T. VI, p. 74.

Les contributions peuvent être comparées à la cotisation payée par les membres d'une société pour couvrir les dépenses de l'association.

Cette prime, moyennant laquelle le Gouvernement assure les personnes et les propriétés contre les risques du désordre, n'est pas volontaire, comme la prime d'assurance payée aux compagnies; c'est une dette qui est contractée par quiconque participe aux avantages de la vie sociale, sous un gouvernement protecteur de la paix publique. Bien que l'impôt soit consenti par la nation, il n'a pas le caractère contractuel; car le vote de la majorité oblige la minorité à le payer.

On distingue les contributions *directes* et les contributions *indirectes*. Au point de vue de l'économie politique, elles sont directes quand elles sont payées par le contribuable, qui doit en définitive

cidé, pour les préfets et sous-préfets, que le fonctionnaire révoqué et son successeur devaient payer la contribution mobilière au *prorata* du temps pendant lequel ils restent en fonctions.

les supporter; indirectes, quand celui qui les paie en fait seulement l'avance et se rembourse sur d'autres, au moyen d'une élévation du prix des denrées. Dans cette classification, la patente payée par le commerçant serait un impôt indirect, s'il était vrai que, selon l'expression de Franklin, *le négociant met la patente dans sa facture.* En d'autres termes, les économistes disent que l'impôt est direct ou indirect, suivant que son *incidence* a l'un ou l'autre caractère[1]. Mais, au point de vue administratif, on appelle *contributions directes* celles qui sont exigibles au moyen de rôles nominatifs et par voie de contrainte, saisie et vente, contre un contribuable déterminé; aussi l'impôt des patentes est-il placé dans cette catégorie. On nomme *indirectes* celles qui sont perçues sur l'achat, la vente, la consommation, la circulation ou l'entrée des marchandises et ne sont payées qu'au fur et à mesure que les faits se produisent. Les premières ont l'avantage de pouvoir être établies proportionnellement, tandis que les secondes sont payées en vertu d'un tarif uniforme pour tous, quelle que soit la fortune des contribuables. Les impôts de consommation sont, à un autre point de vue, préférables, parce que : 1° pour les denrées qui ne sont pas de première nécessité, l'impôt est facultatif comme la consommation, et qu'on peut s'y soustraire en ne consommant pas ou en consommant moins; 2° même lorsqu'il est assis sur des objets utiles ou nécessaires à la santé, le paiement ayant lieu par fractions très faibles est plus approprié aux habitudes des classes pauvres qu'un impôt payable à échéance fixe, par sommes assez fortes, et qui implique, de la part du contribuable, une prévoyance trop peu répandue.

Les impôts se divisent, d'un autre côté, en impôts de *répartition* et impôts de *quotité*. Le produit total que doivent donner les premiers est fixé d'avance, et les cotes individuelles sont déterminées au moyen de divisions et subdivisions successives entre les départements, les arrondissements, les communes et les contribuables. Les impôts de quotité sont, au contraire, perçus en vertu de tarifs, et le revenu total qu'ils donnent varie suivant l'étendue de la consommation dans l'année. Tous les impôts indirects sont de quotité. Parmi les impôts directs, les uns sont de répartition, les autres de

[1] On entend par *incidence* la direction que l'impôt tend à prendre pour aller frapper celui qui, en définitive, doit le supporter, les contribuables qui en font l'avance ayant le moyen de le rejeter sur d'autres. Déterminer l'incidence de l'impôt, c'est répondre à cette question : *Sur qui doit-il tomber définitivement?*

quotité, comme nous le verrons par les développements qui vont suivre.

On distingue quatre contributions directes : 1° l'impôt foncier; 2° l'impôt personnel et mobilier; 3° l'impôt des portes et fenêtres; 4° l'impôt des patentes. Les trois premiers sont des impôts de répartition; le dernier est un impôt de quotité.

Impôts départementaux et communaux. T. VI, p. 439.

Les impôts départementaux consistent uniquement dans l'addition de quelques centimes additionnels au principal des contributions directes. Il n'y a pas de contributions indirectes départementales. Au contraire, l'impôt communal présente une variété qui, toutes proportions changées, fait ressembler le budget des recettes de commune au budget général de l'État. Nous y trouvons en effet comme contributions directes : 1° les centimes additionnels communaux; 2° les prestations pour les chemins vicinaux; 3° la taxe des chiens; 4° quelques autres taxes, telles que celle du pavage. Les contributions indirectes y sont représentées par les taxes d'octroi sur les objets de consommation locale, et par quelques autres droits tels que ceux de voirie.

Impôts indirects. T. VI, p. 218.

Les impôts indirects comprennent les droits sur les boissons, sur les sels, sur les sucres, sur les douanes, les droits sur les cartes à jouer, quelques autres moins importants que nous passerons sous silence, et les monopoles des postes, des tabacs, des poudres et salpêtres. — Quant à l'impôt de l'*enregistrement et du timbre*, sa classification est difficile parce qu'il tient des deux espèces; aussi figure-t-il toujours au budget des recettes sous une rubrique spéciale. En effet, s'il est vrai que le droit d'enregistrement n'est exigible qu'au fur et à mesure des mutations ou actes à enregistrer, s'il est vrai que le contribuable peut s'y soustraire en restreignant ses transactions, il est incontestable aussi que certains faits venant à se produire (et parmi eux il y en a d'inévitables, comme les mutations par décès), le droit d'enregistrement est exigible par voie de contrainte, ce qui le fait ressembler à une contribution directe de quotité.

Incompatibilités. T. III, p. 13.

L'incompatibilité n'est pas comme l'incapacité, un obstacle à la validité de l'élection. Mais elle oblige l'élu à opter entre le mandat électif et certaines fonctions publiques. — En principe, le mandat de député est incompatible avec toutes les fonctions pu-

bliques rétribuées ; c'est par exception que certaines fonctions peuvent être conservées ou acceptées par l'élu ou par les élus (art. 8 et 9 de la loi du 30 novembre 1875). « Sont exceptées les fonctions de ministre, sous-secrétaire d'État, ambassadeur, ministre plénipotentiaire, préfet de la Seine, préfet de police, premier président à la cour des comptes, premier président à la cour d'appel de Paris, procureur-général aux mêmes cours, archevêque et évêque, pasteur, président du consistoire dans les circonscriptions consistoriales dont le chef-lieu compte deux pasteurs au moins, grand rabbin du consistoire central et grand rabbin du consistoire de Paris. » La loi du 30 novembre 1875, art. 9, excepte aussi de l'incompatibilité les professeurs qui sont *titulaires de chaires* auxquelles il n'est pourvu, en cas de vacance, que par le concours ou sur la présentation des collègues; elle excepte enfin, ceux qui reçoivent une mission temporaire. Est considérée comme temporaire toute mission qui doit durer six mois. Mais comme elle peut être renouvelée, le Gouvernement pourrait trouver dans cette faculté le moyen de tourner la loi qui prohibe le cumul des fonctions publiques avec le mandat de député.

L'article 9 de la loi du 30 novembre 1875 n'excepte pas les *professeurs nommés au concours ou sur la présentation des corps*, mais les *titulaires de chaires* auxquelles il est pourvu, en cas de vacances, par le concours ou sur la présentation des corps. Ainsi les professeurs nommés aux chaires de création nouvelle sont nommés directement sans concours ni présentation ; mais ils sont titulaires de chaires qui sont données, en cas de vacance, sur présentation du corps. Ces professeurs jouissent des mêmes garanties que les titulaires de chaires anciennes et il y a même motif pour leur accorder l'exception; car une fois nommés, ils ont des conditions d'indépendance égales à celles de leurs collègues.

Le traitement des fonctions compatibles ne se cumule pas avec l'indemnité de député. V. loi du 16 février 1872.

Il n'y a pas incompatibilité — en principe — entre le mandat de sénateur et les fonctions publiques. La jurisprudence décide même que le traitement peut être cumulé avec l'indemnité de sénateur. Arr. du Cons. d'État du 26 janvier 1877 (D. P., 1877, III, 20).

Mais il y a, par exception, d'après l'article 20 de la loi du 2 août 1875, incompatibilité entre les fonctions de sénateur et celles de conseiller d'État, maître des requêtes, préfet et sous-préfet, à l'exception du préfet de la Seine et du préfet de police, des membres

des parquets des cours d'appel et des tribunaux de première instance, à l'exception du procureur général près la cour d'appel de Paris, de trésorier-payeur général, de receveur particulier, de fonctionnaire et employé des administrations centrales des ministères.

L'article 7 de la loi du 24 mai 1872, organique du Conseil d'État, porte que les fonctions de conseiller d'État en service ordinaire et de maître des requêtes sont incompatibles avec toute fonction publique rétribuée. Néanmoins les officiers généraux et supérieurs de l'armée de terre et de mer, les inspecteurs généraux et ingénieurs des ponts et chaussées, des mines et de la marine, les professeurs de l'enseignement supérieur peuvent être détachés au Conseil d'État. Ils conservent pendant la durée de leurs fonctions, les droits attribués à leurs positions; mais ils ne peuvent pas cumuler les traitements.

La loi du 10 août 1871, sur les conseils généraux, établit deux espèces d'incompatibilité : 1° les incompatibilités absolues pour toute la France, et 2° les incompatibilités relatives dans le département. L'incompatibilité absolue existe entre le mandat de conseiller général et les fonctions énumérées par les §§ 1 à 7 de l'article 8 de la loi du 10 août 1875; préfets, sous-préfets, secrétaires généraux et conseillers de préfecture; — les procureurs généraux, avocats généraux et substituts du procureur général; — les présidents, vice-présidents, juges titulaires, juges d'instruction des tribunaux de première instance; les juges de paix; les généraux commandant les divisions et subdivisions; les préfets maritimes, majors généraux de la marine et commissaires de l'inscription maritime; les commissaires et agents de police.

D'après l'article 10, le mandat est incompatible dans le département avec les fonctions d'architecte départemental, d'agent-voyer, d'employé des bureaux de la préfecture ou d'une sous-préfecture et généralement de tous les agents salariés ou subventionnés sur les fonds départementaux.

Les fonctions de conseiller municipal sont incompatibles avec celles de préfet, de sous-préfet et de secrétaire général de préfecture; — de commissaire et d'agent de police; — de gouverneur, de directeur de l'intérieur et de membre du conseil privé dans les colonies (art. 34 de la loi du 5 avril 1884). Cette incompatibilité est absolue; elle atteint aussi les maires et adjoints puisqu'ils doivent être choisis dans le conseil municipal. L'article 80 de la loi municipale y ajoute spécialement pour les maires l'incompatibilité avec

les fonctions des agents et employés des administrations financières; de trésorier-payeur général, de receveur particulier, de percepteur, d'agent des forêts, d'agent des postes et télégraphes de gardes des établissements publics et des particuliers.

Il résulte de la rédaction de la loi du 5 avril 1884 que pour les maires, il n'y a d'incompatibilités que celles que l'article 80 établit directement et celles qui viennent indirectement de la disposition de loi relative aux conseillers municipaux, le maire ne pouvant être choisi que parmi les conseillers. S'appliquent aussi au maire les articles relatifs à l'inégibilité pour le conseil municipal (art. 32 et 33 de la loi du 5 avril 1884). Mais ces causes d'inéligibilité ou incapacité n'ont d'effet que dans le ressort où ils exercent leurs fonctions. D'où la conséquence qu'en dehors de leur ressort ils peuvent être conseillers et même maires s'ils ne sont dans aucun des cas prévus par les articles 34 et 80. Un juge de paix, par exemple, pourrait être maire d'une commune située hors du canton de sa justice. C'est un changement important, car les lois antérieures, notamment celle du 5 mai 1855, établissait une incompatibilité absolue entre les fonctions judiciaires et celles de maire. Cette grave modification a peut-être été faite sans que les rédacteurs de la loi aient eu l'intention de la faire.

Indemnité (*Députés et Sénateurs*). T. III, p. 11.

L'indemnité des députés est de 9,000 fr. par an. Elle peut être cumulée avec les pensions de retraite mais non avec les traitements d'activité. Les fonctionnaires dont les fonctions ne sont pas incompatibles avec celles de député touchent l'indemnité d'abord et si le traitement est plus élevé, le surplus leur est payé sur le crédit relatif au traitement, déduction faite de la retenue pour la retraite. Les évêques sont considérés comme fonctionnaires au point de vue du cumul (Cons. d'Ét., arr. du 23 novembre 1883, *évêque d'Angers*. V. loi du 16 février 1872).

D'après la jurisprudence du Conseil d'État, la loi du 16 février 1872 n'est pas applicable à l'indemnité des sénateurs. Bien qu'elle soit fixée au même chiffre que l'indemnité des députés, elle n'est pas, comme celle-ci, soumise à l'interdiction du cumul. C. d'Ét., arr. du 26 janvier 1877, *de Bastard*.

Indemnités mobilières (*Enregistrement*). T. VI, p. 356.

On entend par indemnité mobilière la réparation d'un dommage causé par un fait dommageable. Si la somme est fixée à l'amiable, la loi fiscale n'exige, en ce cas qu'un droit de 0 fr. 50

0/0 (0 fr. 67 1/2 avec les décimes). Si le droit à indemnité était contesté et qu'il fût nécessaire de prendre un jugement, le droit proportionnel serait de 2 fr. 0/0 (2 fr. 50 avec les décimes).

Lorsque les parties se bornent à poser le principe de l'indemnité sauf la détermination ultérieure du chiffre, il n'est perçu qu'un droit fixe, car le droit proportionnel n'est dû que par suite de la détermination de la somme.

Clause pénale. — Si elle est promise par un tiers, le paiement du droit proportionnel de 0 fr. 50 0/0 (0 fr. 67 1/2 avec les décimes) est immédiatement exigible. — Si elle est promise par le débiteur lui-même, le droit proportionnel de 0 fr. 50 0/0 n'est dû que si, par suite de l'inexécution, il y a lieu de payer la clause pénale. Jusque là il n'est dû aucun droit spécial parce qu'elle est considérée comme une clause dépendante.

Individu. (*Introduction.*) T. I, p. 1.

Le problème des limites entre l'individu et l'État a été agité à toutes les époques par les philosophes et par les hommes politiques. On peut même affirmer que cette contestation ne finira jamais parce qu'il est impossible d'établir entre les deux parties des bornes fixes qui soient les mêmes partout et dans tous les temps. Il est vrai que les progrès de l'individu profitent à la force collective et que l'augmentation de la force collective sert à développer la vie individuelle. Là n'est pas l'antagonisme de l'individu et de l'État; ils ont un intérêt commun à la somme de bien à produire; mais la contestation commence sur la question de savoir comment et par qui le bien sera produit et quel sera le *modus vivendi* entre les deux parties. — L'individu est aujourd'hui plus indépendant et plus fort qu'avant 1789; mais les œuvres à faire sont bien plus considérables que sous l'ancien régime et l'écart entre les forces de l'individu et la grandeur des entreprises est plus étendu, de sorte que même la puissance des associations privées ne suffit pas à suppléer l'insuffisance de l'individu. Il faut donc encore se demander si l'État ne doit pas être appelé à suppléer l'individu ou les associations privées.

Les fonctions qui appartiennent naturellement à l'individu sont relatives à la gestion économique de ses intérêts. Dans la mesure de ce qui concerne la fortune privée, l'État ne doit pas substituer son initiative à l'action individuelle. L'État ne doit entreprendre ni de produire, ni de répartir la richesse entre les facteurs, ni s'immiscer dans la consommation pour la régler, la restreindre ou l'étendre.

Instruction publique. — Lois en vigueur. T. IV, p. 507 et suiv.

Interprétation des actes administratifs. T. VII, p. 399 (V. *Conflits*).

Le principe de la séparation des pouvoirs conduit à décider que si le sens d'un acte administratif est douteux, les tribunaux doivent surseoir jusqu'à ce que l'interprétation en ait été faite par la juridiction administrative. *Ejus est interpretari cujus est condere.* Le Tribunal est compétent pour faire l'application des actes administratifs quand leur sens est clair; mais pour l'acte dont le sens est douteux, il doit renvoyer l'interprétation à l'autorité administrative. Si le tribunal jugeait suffisamment clair un acte contestable, le conflit pourrait être élevé pour revendiquer l'interprétation.

Si l'acte dont il s'agit était un règlement, le tribunal pourrait et devrait, en cas de doute, l'interpréter (art. 4 C. civ.). Le règlement est le complément de la loi et son interprétation comme celle de la loi appartient au juge. Les tribunaux peuvent aussi interpréter les contrats du droit commun, même passés en la forme administrative. Une exception a cependant été faite pour les ventes de domaines nationaux (art. 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII). V. *Conseil de préfecture.*

Irrigation et drainage. T. V, p. 397.

Les propriétaires riverains d'un cours d'eau navigable ou flottable ne peuvent prendre l'eau pour irriguer leurs fonds qu'avec l'autorisation de l'administration; l'administration, qui a le droit de refuser purement et simplement, a aussi le pouvoir d'accorder la permission sous certaines conditions, notamment à charge de payer une redevance pour prise d'eau. Le long des rivières non navigables ni flottables, au contraire, les propriétaires ont le droit de se servir des eaux pour irriguer leurs propriétés aux conditions déterminées par le Code civil (art. 644 et 645 C. civ.). Ils n'ont pas besoin d'autorisation, et ne sont obligés de se soumettre à aucune autre condition que d'observer les règlements d'eau faits par l'administration dans l'intérêt général ou par les tribunaux civils saisis des contestations entre propriétaires (art. 645). Spécialement l'administration ne pourrait pas, pour l'irrigation, imposer au riverain le paiement d'une redevance. Nous pensons cependant qu'une rémunération pourrait être exigée si le volume du cours d'eau avait été augmenté par des travaux de dérivation d'un autre cours d'eau; l'Etat, qui a fait cette dépense, aurait le droit de faire payer par les riverains

le surcroît d'avantages qu'elle leur procure, soit en rendant possible l'irrigation qui auparavant n'avait pas lieu, soit en rendant plus féconde celle qui existait déjà.

Pour favoriser l'irrigation, la loi des 29 avril-1er mai 1845 a créé au profit du riverain la servitude d'aqueduc sur les fonds intermédiaires, à la charge d'indemnité pour le propriétaire du fonds servant [1]. Incontestablement cette disposition s'applique au cas où le propriétaire se propose de conduire les eaux dans une propriété située sur la rive en passant, pour abréger, sur un fond intermédiaire; mais il y a controverse sur la question de savoir si le riverain pourrait faire servir les eaux à l'irrigation de terres qui ne sont, par aucun point, situées sur le bord de la rivière. La loi du 29 avril 1845 a créé la servitude d'aqueduc pour la conduite « des eaux naturelles ou artificielles dont le propriétaire a la disposition. » La seule restriction que la loi indique, c'est que le propriétaire doit avoir le droit de disposer de l'eau. Il suffit pour cela qu'il soit riverain. Nous pensons que si, au lieu d'employer l'eau à l'irrigation des champs qu'il possède sur la rive, le propriétaire riverain voulait en faire profiter d'autres terres, il pourrait réclamer la servitude d'aqueduc aux propriétaires intermédiaires.

L'art. 3 de la même loi astreint les propriétaires des terrains inférieurs à recevoir les eaux qui découlent des fonds arrosés, mais cette servitude n'est accordée que moyennant une indemnité; et d'ailleurs elle ne peut pas être exigée à travers les jardins, parcs, cours et enclos attenant aux habitations.

Une loi du 11 juillet 1847 a aussi, dans l'intérêt de l'irrigation, créé la servitude d'appui sur la propriété du riverain située en face, lorsque la situation exige qu'on élève le niveau des eaux pour les répandre sur les terres à l'arrosage. Le droit d'appuyer les travaux d'art ne peut être exercé que moyennant une juste et préalable indemnité. Les bâtiments, cours, jardins, parcs et enclos attenant aux habitations sont dispensés de cette servitude.

Le propriétaire d'un fonds où jaillit une source a le droit d'user de la source *à sa volonté* (art. 641 C. civ.), sauf le droit des propriétaires inférieurs qui auraient acquis le droit à se servir de l'eau en faisant des travaux destinés à faciliter la chute de l'eau dans leurs fonds (art. 642 C. civ.). Lorsque cette source alimente un

[1] Art. 1, § 2. « Sont exceptés de cette servitude les maisons, cours, jardins, parcs et enclos attenant aux habitations. »

cours d'eau, le propriétaire pourra-t-il céder son droit sur la source à une compagnie ou à une commune qui se proposerait de dériver les eaux dans un canal? N'y aurait-il pas au moins lieu de payer une indemnité aux usiniers, établis depuis plus de trente ans, qui seraient condamnés à chômer par suite de la diminution ou de la suppression de la force motrice? La solution dépend de la question de savoir si l'art. 642 exige que les travaux soient appuyés sur le fonds supérieur ou s'il suffit que les travaux destinés à faciliter la chute soient faits sur le fonds inférieur. Dans le système adopté par la jurisprudence, il est indispensable que les travaux soient faits sur le fonds supérieur. Aussi a-t-elle décidé plus tard qu'il n'y avait pas lieu d'accueillir les réclamations des propriétaires inférieurs qui se trouvaient privés du cours d'eau par suite de la cession de la source à une commune [1].

Le *drainage* a pour objet d'assainir le sol en faisant écouler les eaux qui entretiennent l'humidité et arrêtent la production par la corruption des germes. Il y a longtemps que les agriculteurs pratiquent un drainage rudimentaire au moyen de fossés ou de rigoles; mais la pose des tuyaux ou *drains* n'est usitée que depuis quelques années. Le drainage exige d'abord des avances assez considérables, et la difficulté qui en résultait pouvait arrêter le progrès de ces améliorations. C'est pour cela que l'État est venu en aide aux agriculteurspar des prêts. Les sommes ont d'abord été avancées par le Trésor, en vertu de la loi des 17-23 juillet 1856; mais une *loi* postérieure des 28 mai-5 juin 1858 a substitué le *Crédit foncier* à l'État pour le service de ces prêts.

Il ne suffit pas de drainer une propriété, il faut encore assurer le libre écoulement des eaux provenant du drainage; or, ce résultat aurait souvent été impossible en présence de l'art. 640 C. civ., qui n'oblige le propriétaire du fonds inférieur à recevoir les eaux du fonds supérieur qu'autant qu'elles s'écoulent naturellement, sans que le *fait de l'homme y ait contribué*. Pour supprimer cette objection, la loi des 10-15 juin 1854 permet au propriétaire qui veut

[1] Dans une dissertation insérée au *Bulletin des tribunaux* du 29 juin 1863, M. Serrigny, combat la jurisprudence adoptée par la Cour de Paris (arr. du 15 mai 1858, Sirey, 1858, II, 75) et par la Cour de cassation (arr. du 8 février 1858, Sirey, 1858, I, 193) dans l'affaire de la ville du Havre. La Cour de Rouen, dont l'arrêt avait été cassé, s'était prononcée en faveur des propriétaires inférieurs. — Un décret du 4 mars 1862 a déclaré d'utilité publique le canal pour la dérivation des eaux de la Dhuys.

assainir son fonds par le drainage ou par tout autre mode d'assèchement de conduire les eaux, moyennant juste et préalable indemnité, sur les propriétés qui séparent ce fonds d'un cours d'eau ou de toute autre voie d'écoulement. Les eaux peuvent être conduites à ciel ouvert ou souterrainement, suivant les cas.

Nous avons vu plus haut que les propriétaires qui s'associent pour procéder, avec ensemble, à des travaux de drainage peuvent être constitués en associations syndicales par des arrêtés préfectoraux. L'art. 4 de la loi des 10-15 juin 1854 a disposé que les travaux de drainage, que veulent exécuter les associations syndicales, les communes ou les départements, peuvent être déclarés d'utilité publique. Le drainage, d'un autre côté, figure au nombre des matières que la loi du 21 juin 1865 énumère comme pouvant être l'objet d'associations syndicales. Sous ce rapport, la loi du 10 juin 1854 est absorbée par la loi générale du 21 juin 1865. L'expropriation, si elle est nécessaire, sera faite conformément aux règles de la loi du 21 mai 1836 sur les chemins vicinaux (art. 18 de la loi du 21 juin 1865).

J

Journaux. V. *Presse.*

Juge de simple police. T. II, p. 158, art. 45, § 3 de la loi du 29 juillet 1882.

En matière de presse, sont de la compétence du juge de simple police les contraventions dont la peine n'excède pas six jours d'emprisonnement et 16 fr. d'amende.

Juridictions administratives. T. VII, p. 418.

Ce serait une erreur de considérer les juridictions administratives comme des tribunaux d'exception, par rapport aux tribunaux civils. Entre deux juridictions dont l'objet est complètement différent il ne peut pas y avoir la relation qui existe entre un *tribunal ordinaire* et un *tribunal d'exception;* car cette division implique que la comparaison s'établit entre les juridictions du même ordre. Les juges de paix et des tribunaux de commerce sont des juges d'exception, par rapport aux tribunaux civils de première instance, parce que tous ont à statuer sur des contestations entre particuliers. Mais la juridiction administrative s'applique à un autre ordre de différends auquel ne s'étend pas la compétence des tribunaux ordinaires,

et elle n'est pas plus un démembrement de la juridiction civile que celle-ci n'est un démembrement de la juridiction administrative.

La juridiction administrative n'est-elle pas, comme certains le soutiennent[1], une juridiction d'exception, en ce sens du moins qu'elle ne connaît pas de l'exécution de ses décisions? C'est encore une confusion. La juridiction administrative ne connaît pas des actes d'exécution qui se rattachent au droit commun, tels que saisies, commandements, radiations d'hypothèques; il en est autrement des voies d'exécution, qui sont administratives par leur nature. Par exemple, un arrêté du conseil de préfecture annule une élection d'arrondissement ou municipale, et, en conséquence, l'administration procède à une nouvelle élection. N'est-ce pas là une exécution administrative de l'arrêté d'annulation, et s'il s'élève des difficultés, le conseil de préfecture ne serait-il pas encore compétent pour connaître de la régularité des nouvelles opérations électorales[2]? Ainsi, à quelque point de vue qu'on se place, de la *décision* ou de l'*exécution*, on verra que les deux espèces de justice ressemblent à deux fleuves qui, après avoir pris leur source au même point, se séparent à leur naissance pour couler dans des lits différents.

Mais quel est, dans l'ordre des autorités administratives, le juge ordinaire du contentieux? La loi n'ayant pas toujours formellement désigné la juridiction, il est indispensable de savoir comment il faut suppléer à son silence.

En matière civile, toute contestation qui n'a pas été attribuée aux juges de paix, aux tribunaux de commerce, aux conseils de prud'hommes ou à toute autre juridiction expressément par une disposition spéciale, doit être portée devant le tribunal civil. En matière criminelle, il n'est pas moins certain que les contraventions, délits ou crimes doivent être jugés par les juges de simple police, les tribunaux correctionnels ou les cours d'assises, à défaut d'attribution à des tribunaux spéciaux, tels que les conseils de guerre, les conseils de discipline. Mais il s'en faut de beaucoup que la même certitude existe en matière administrative.

A ne consulter que l'exposé des motifs qui précéda la loi du 28 pluviôse an VIII organique de l'administration intérieure, et, en particulier des conseils de préfecture, on serait tenté de croire que, dans la pensée des rédacteurs, ce conseil devait être le tribunal ord-

[1] M. de Cormenin, *Droit administratif*, 5e édition, t. II, chap. III.

[2] *Principes de compétence et de juridiction*, de M. Chauveau, t. Ier, p. 358, nos 11[illegible]

naire en matière de contentieux administratif. « Remettre, y était-il dit, le contentieux de l'administration à un conseil de préfecture, a paru nécessaire pour garantir les parties intéressées de jugements rendus sur des rapports et des avis de bureaux, pour donner à la propriété des juges accoutumés au ministère de la justice, à ses règles, à ses formes. » Cette interprétation de la loi de pluviôse an VIII fut également adoptée par les considérants d'un décret, en Conseil d'État, du 6 décembre 1813, inséré au *Bulletin des lois*. Ce décret annulait un arrêté préfectoral et renvoyait les parties devant le conseil de préfecture. « Considérant, disait-il, que d'après la loi du 28 pluviôse an VIII, le préfet est seul chargé de l'administration, et que dès lors il doit seul statuer sur toutes les matières qui sont de pure administration, mais que les conseils de préfecture sont institués *pour prononcer sur toutes les matières contentieuses administratives.* »

Malgré ces deux arguments, l'opinion contraire a prévalu, et cela devait être; car 1° les termes de l'exposé des motifs, même en les supposant plus explicites qu'ils ne le sont, ne pouvaient pas l'emporter sur le texte de la loi qui a disposé par voie d'énumération limitative. L'article 4, en effet, ayant énuméré les matières pour lesquelles le conseil de préfecture est compétent, n'en faut-il pas conclure qu'en dehors des cas formellement prévus, le conseil ne doit pas être saisi? C'est, avant tout, au texte entendu conformément aux principes généraux en matière d'interprétation, qu'il faut s'en rapporter, et l'autorité d'un *exposé des motifs* ne doit pas être suivie lorsqu'elle est à l'inverse du sens naturel des termes de la loi; 2° le décret du 6 décembre 1813 est un acte purement individuel, et l'on ne saurait trouver une interprétation générale et réglementaire dans une rédaction contestable des considérants. Il est vrai que ce décret a été inséré au *Bulletin des lois;* mais encore faudrait-il savoir pour quel motif il a été publié, et spécialement si l'insertion a été faite pour donner à cette décision toute individuelle la valeur générale d'un décret interprétatif. Du moment qu'il y a incertitude sur ce point, le décret de 1813 n'a pas la force d'une interprétation officielle mais seulement la valeur d'une interprétation doctrinale[1].

[1] M. Dufour, qui dans sa première édition, avait soutenu la compétence des conseils de préfecture comme juges ordinaires, s'est, dans la deuxième édition (t. II, p. 21), prononcé pour la compétence des ministres. Cette question a été mise dans tout son jour par le rapport de M. Boulatignier sur les *conseils de préfecture*. M. La-

Quel est donc le juge ordinaire? « On a toujours tenu pour certain, dit M. Boulatignier, que les conseils de préfecture n'avaient que des attributions spéciales et déterminées, et qu'en dehors des cas dont la connaissance leur était expressément réservée, il y avait lieu, dans le silence de la loi et par application des principes généraux sur l'organisation administrative, de soumettre au préfet les litiges qui peuvent naître des réclamations contre les actes faits par les administrations municipales, et aux ministres (chacun selon ses attributions) les litiges qui résulteraient des réclamations contre les actes des préfets[1]. » L'histoire de la législation intermédiaire vient à l'appui de cette opinion.

Les anciennes juridictions spéciales et le conseil du Roi ayant été supprimés après 1789, il fallut les remplacer. On attribua d'abord le contentieux, non point à chaque ministre, mais à tous les ministres réunis en Conseil d'État; c'était du reste le roi qui statuait par ordonnance, et le conseil des ministres, réuni en Conseil d'État, n'avait que *la discussion des motifs qui pouvaient nécessiter l'annulation des actes irréguliers des corps administratifs*[2]. Mais la constitution du 5 fructidor an III ayant posé en principe que les ministres ne formeraient pas un Conseil, il fallut transporter à chaque ministre, dans son département, la compétence qui, d'après la législation de 1791, appartenait au cabinet réuni. Depuis lors, il s'est produit deux faits qui, sans détruire cet ordre de choses, l'ont modifié : 1° la loi du 28 pluviôse an VIII, qui a institué les conseils de préfecture; mais cette juridiction n'ayant reçu que des attributions spéciales, limitativement énumérées, la compétence des ministres, quoique sensiblement diminuée, a subsisté pour tout ce qui ne leur était pas formellement enlevé; 2° l'institution du Conseil d'État; mais cette juridiction n'a reçu la qualité de juge ordinaire qu'au second degré, et sa création n'a pas eu d'effet sur la compétence en première instance.

De ce que les ministres[3] rendent des jugements en matière con-

ferrière (t. II, p. 515) formule ainsi son opinion sur cette question : « Comme tout le contentieux de l'administration ne lui a pas été (*au conseil de préfecture*) remis par les lois qui ont suivi celle du 28 pluviôse an VIII, il est plus exact de dire qu'il est *ordinairement* juge du contentieux, mais *notamment* dans les catégories suivantes (*suit l'énumération*). »

[1] M. Boulatignier, *Rapport sur les conseils de préfecture*.

[2] Loi des 27 avril-25 mai 1792, art. 17.

[3] Les décisions du grand chancelier sur les demandes formées par les légionnaires afin d'admission au traitement de la légion ne sont pas susceptibles d'un recours

tentieuse, il résulte : 1° que les règles de l'autorité de la chose jugée doivent être appliquées à leurs décisions contentieuses (art. 1351 C. civ.); 2° que la décision, une fois rendue, constitue pour la partie qui l'a obtenue un droit acquis, et que le ministre ne peut pas se rétracter comme il le peut faire pour le plus grand nombre des actes de gestion[1].

Tout acte d'un ministre cependant ne constitue pas un jugement, et nous ne saurions attribuer ce caractère qu'aux décisions rendues sur la réclamation d'une partie intéressée : « Nous admettons, dit M. Aucoc[2], que les ministres ne sont pas juges, quand ils font des actes de commandement ou de gestion qui peuvent donner lieu à recours par la voie contentieuse. Mais, quand ils statuent sur une réclamation contre un acte qui a blessé un droit, ils font ce que fait le conseil de préfecture, ce que fait le Conseil d'État. C'est un ugement prononçant sur un litige. »

Jury (*Presse*). T. II, p. 156.

En principe, les délits de presse sont de la compétence de la cour l'assises. La presse faisant appel à l'opinion publique, le législaeur a voulu qu'elle fût justiciable de cette opinion exprimée par les hommes qui ne font pas profession de juger. Mais les jurés tant tirés au sort, il arrive souvent qu'ils n'expriment pas l'opiiion publique; ils peuvent même être en opposition avec elle.)'un autre côté, cette juridiction étant composée de juges qui hangent n'a ni traditions ni suite; elle flotte entre une sévérité xcessive et une indulgence extrême. Depuis quelques années, la ompétence du jury a conduit à l'impunité.

Lorsque la poursuite est intentée par les directeurs ou administraurs d'une compagnie financière, le tribunal de police correction-

ntentieux avant qu'elles aient reçu la confirmation du ministre hiérarchique du and chancelier. — Commission faisant fonctions de Conseil d'État du 15 février 72, *Darnis* et 6 décembre 1872, *Quinquet*.

[2] M. Bouchené-Lefer, ancien conseiller d'État, a combattu la doctrine admise par jurisprudence. A ses yeux, les ministres, soit en matière contentieuse, soit en ıtière d'administration pure, font acte d'autorité et non point fonctions de juges. n'est que par exception, dans des cas qu'il énumère, que les ministres sont de ritables juges (*Principes du droit public administratif*, p. 183, 611, 612 et 613). ministres ne seraient donc juges du contentieux que par exception, au lieu tre les juges ordinaires. M. Bouchené-Lefer ne dit pas quel est le juge ordinaire; n résulte que c'est le Conseil d'État qui, dans les cas non énumérés par la loi, ait juge ordinaire du contentieux en premier et dernier ressort.

Conférences sur l'administration et le droit administratif, par Léon Aucoc, t. Ier, 573, n° 323.

nelle est compétent; mais le prévenu peut faire la preuve des faits diffamatoires. Il y a lieu de suivre devant la police correctionnelle la procédure qui est suivie devant la cour d'assises pour la preuve des faits (art. 52 de la loi du 29 juillet 1881). V. C. cass., arr. du 29 juin 1882 (D. P., 1882, I, p. 333 et 334).

Justice (Gratuité de la). T. II, p. 443.

Les droits de greffe et les frais de procédure de toute espèce font que la justice est fort coûteuse. En quel sens faut-il donc entendre la *gratuité de la justice?* Ces mots signifient que le magistrat n'est plus, comme il l'était avant 1789, rémunéré directement par les parties. Les juges reçoivent un traitement de l'État et, de ce côté, la justice est gratuite. Les *épices* des juges, comme on les appelait, ont été supprimées.

Justice (Publicité de la). T. II, p. 446.

La publicité des débats judiciaires fut établie, en matière civile, par l'ordonnance de 1667. L'ordonnance de 1670 garda le silence sur la publicité des débats en matière criminelle. C'est la loi des 16-24 août 1790, tit. II, art. 14, qui a établi la publicité, en matière civile et criminelle « pour les plaidoyers, jugements et rapports. » La loi ne se borne pas à prescrire la publicité; elle exige de plus que le procès-verbal de l'audience porte la preuve que l'affaire a été jugée publiquement. En matière administrative, une ordonnance du 2 février 1831 a décidé que les audiences du Conseil d'État jugeant au contentieux seraient publiques. Les débats des conseils de préfecture n'ont été rendus publics que par le décret du 30 décembre 1862. Avant 1862, la publicité devant les conseils de préfecture avait été l'objet d'une expérience par M. de Gasparin, préfet de l'Isère. Cette expérience qui a été généralement approuvée démontre que la publicité qui est une garantie précieuse doit pouvoir être ordonnée sans qu'une loi la prescrive. Aussi nous croyons qu'une commission scolaire pourrait tenir publiquement son audience. Contrairement à notre opinion, le Conseil d'État a décidé que la publicité était une condition à prescrire par la loi (C. d'Ét., arr. du 16 mars 1883, *Commission scolaire* de Lavaur).

Les tribunaux peuvent, en matière civile, interdire dans l'intérêt des bonnes mœurs, la reproduction des débats; un jugement est nécessaire pour que cette interdiction soit prononcée. En matière correctionnelle, la loi du 29 juillet 1881 interdit la reproduction des débats dans les procès de diffamation où la preuve des faits diffamatoires est admise. Le jugement, en matière civile et criminelle,

peut toujours être publiée. La plainte peut aussi être publiée dans les procès correctionnels en diffamation.

L'art. 38 de la loi du 29 juillet 1881 interdit de publier les actes d'accusation ou les actes de procédure, en matière criminelle et correctionnelle, avant qu'ils aient été lus à l'audience[1].

L'interdiction de reproduire les débats est aussi la conséquence du huis-clos lorsqu'il est ordonné par la cour ou le tribunal.

L

Lettres (Secret des). T. II, p. 100.

Le secret des lettres a plusieurs fois été consacré par des dispositions constitutionnelles; il a aussi quelquefois été passé sous silence. Il n'en faut pas moins le considérer comme principe constitutionnel, d'autant qu'il tient de la propriété et de la liberté individuelle. Ceux qui ne sont ni les auteurs, ni les destinataires n'en peuvent pas faire usage dans leur intérêt et les juges saisis du litige n'ont pas le droit de chercher dans cette production des éléments de preuve et de décision (C. cass., Req., 3 mai 1875, D. P., 1876, I, 183). — Les lettres peuvent être saisies pour la recherche des crimes ou délits. Le juge d'instruction a le droit de les saisir partout, non-seulement au domicile du prévenu mais ailleurs et notamment à la poste. En cas de flagrant délit, le ministère public a le droit de saisir les lettres mais seulement celles qui se trouvent *au domicile ou en la possession du prévenu* (art. 36 et 37 du C. d'instr. crim.). La même restriction s'applique aux autres officiers de police judiciaire énumérés dans l'article 9 du même code. — Le préfet de police et, dans les départements, les préfets ont-ils le droit de saisir les lettres à la poste? La Cour de cassation a décidé que les préfets agissant en vertu de l'article 10 du Code d'instruction criminelle ont le droit de saisir les lettres en tous lieux et, par

[1] Le *Journal des Débats* a été condamné par la cour de Paris pour avoir publié dans un numéro qui a paru avant l'audience un résumé dont la rédaction n'avait pu être faite que sur l'acte d'accusation. Le journaliste n'avait d'ailleurs pas contesté en fait qu'il eût eu communication de l'acte d'accusation. Bien que le résumé publié n'eût pas été qualifié d'acte d'accusation, la cour a pensé qu'il y avait infraction à l'art. 38, parce qu'il serait facile, si on décidait autrement, de tourner la prohibition de la loi et d'aller contre le mal qu'elle a voulu empêcher.

conséquent, à la poste (arr. du 21 novembre 1853). Mais la question est controversée et nous la décidons en sens contraire de l'arrêt (T. II, p. 103).

Libération des sommes ou valeurs (*Enregistrement*). T. VI, p. 364.

Sont soumis au droit proportionnel de 0 fr. 50 (0 fr. 67 1/2 avec les décimes) « les actes ou écrits portant libération de sommes ou valeurs mobilières, » et quant à la liquidation, elle est faite sur « le total des sommes ou capitaux dont le débiteur se trouve libéré (loi du 22 frimaire an VII, art. 69, § 2, n° 11 et art. 13, n° 3).

Le droit proportionnel n'est dû que pour la libération résultant d'actes ou d'écrits. Il ne serait pas dû pour la libération qui résulterait de la compensation légale, de la confusion ou de la prescription. La compensation conventionnelle serait, au contraire, sujette au droit proportionnel; mais il ne faudrait pas voir une compensation conventionnelle dans un acte portant reconnaissance d'une compensation légale. Pour cet acte, il n'y aurait à percevoir qu'un droit fixe de 3 fr. (3 fr. 75 avec les décimes). Quant aux intérêts, le droit proportionnel serait dû si la somme relative aux intérêts était mentionné dans l'acte ou écrit portant quittance; il ne le serait pas si le capital seul était mentionné dans l'acte et si la libération des intérêts résultait de la présomption légale de l'article 1908 C. civ.

L'extinction par novation crée une obligation qui donne lieu au paiement du droit proportionnel de 1 0/0 (1 fr. 25 avec les décimes).

La subrogation légale dans les cas prévus par l'article 1251 du Code civil n'est imposée qu'au droit proportionnel de quittance.

La subrogation résulte de la loi et l'acte est une quittance pure et simple.

La subrogation conventionnelle entre le créancier et un tiers est un transport-cession qui doit être taxé à 1 0/0 (1 fr. 25 avec les décimes).

Dans le cas prévu par l'article 1250, n° 2, on distingue si la quittance et l'emprunt sont faits par actes séparés ou dans le même acte. Par actes séparés, on perçoit 1 0/0 sur l'emprunt et 0 fr. 50 0/0 sur la quittance. Par le même acte, on ne perçoit que le droit le plus élevé c'est-à-dire 1 0/0.

Lorsqu'il n'y a pas libération de sommes ou valeurs mais seulement décharge, il n'est dû qu'un droit fixe de 3 fr. (3 fr. 75 avec

les décimes). Ainsi l'acte qui constate, entre les héritiers du mari et ceux de la femme, la restitution des reprises est une décharge taxée au droit fixe. La femme était propriétaire et à proprement parler il n'y avait pas dette.

Liberté d'enseignement. T. II, p. 352.

La liberté d'enseignement peut être envisagée à deux points de vue : 1° la liberté d'enseigner; 2° la liberté de choisir ses maîtres; liberté du professeur, liberté du père de famille. Le principe n'a pas été reconnu dans les constitutions de la Révolution. Les hommes de 1789 et de 1793 étaient imbus des idées de l'Antiquité et pensaient que l'éducation des enfants, citoyens de l'avenir, devait être commune à tous et donnée sous l'autorité de l'État. « La société, disait la constitution du 24 juin 1793, doit favoriser de tout son pouvoir le progrès de la raison publique et mettre l'instruction à la portée de tous les citoyens. » Le principe de la liberté fut posé dans l'art. 300 de la constitution du 5 fructidor an III, mais il ne figura pas dans la constitution consulaire. Sous l'Empire, le monopole de l'enseignement fut attribué à l'Université par la loi du 10 mai 1806 et le décret du 17 mars 1808. Sous ce régime, les établissements privés ne purent être fondés qu'avec l'autorisation du gouvernement, ce qui est exclusif de la liberté. — La charte de 1830, art. 69, promit la liberté d'enseignement; mais cette liberté n'a été réalisée que longtemps après. Pour l'enseignement primaire il y fut pourvu par la loi du 28 juin 1833; pour l'enseignement secondaire, par la loi du 15 mars 1850 et pour l'enseignement supérieur par la loi du 12 juillet 1875 modifiée par la loi du 18 mars 1880.

Liberté de l'industrie et du travail. T. II, p. 388.

La loi des 2-17 mars 1791 a proclamé la liberté du travail et de l'industrie. « A compter du 1er avril prochain, dit l'art. 7 de cette loi, il sera libre à toute personne de faire tel négoce ou d'exercer tel métier qu'elle trouvera bon; mais elle sera tenue auparavant de se pourvoir d'une patente, d'en acquitter le prix, suivant les taux ci-après déterminés, et de se conformer aux règlements de police qui pourraient être faits. » — La patente n'étant refusée à personne, n'est qu'un impôt et, à aucun degré, n'a le caractère d'autorisation, comme l'indiquerait l'étymologie du mot qui vient de *patet* ou il est permis. Le travail n'est plus une concession mais un droit. En principe même, aucune condition d'aptitude n'est exigée et chacun fût-il dépourvu de toute capacité peut exercer la profession qu'il lui plaît de choisir. Quelques exceptions ont cepen-

dant été faites pour des motifs divers. — La profession d'imprimeur et de libraire qui ne pouvaient être exercées que moyennant un brevet a été rendue à la liberté après le 4 septembre 1870 (V. aussi loi du 29 juillet 1881).

L'intérêt général a voulu qu'on exigeât, pour certaines autres professions, des garanties sans lesquelles le public aurait été à la merci du charlatanisme. Les professions d'avocat (ord. des 20 novembre 1822, du 17 août 1830 et décret du 22 mars 1852. Décret du 20 juillet 1882 relatif aux droits d'examen dans les facultés libres), de notaire (loi du 25 ventôse an XI et ordonnance du 4 janvier 1843), d'avoué (loi du 27 ventôse an VIII), de greffier (loi du 28 avril 1816), d'huissier (décr. du 14 juin 1813 et ordon. du 26 août 1822), de médecin (loi du 21 germinal an XI. de pharmacien (décr. du 22 août 1854), d'herboriste (décret du 22 août 1854), de sage-femme (loi du 19 ventôse an XI) ont été soumises à quelques conditions particulières.

Liberté individuelle. T. II, p. 52 et suiv.

Elle consiste dans la sûreté de la personne et l'opinion que le citoyen a de sa sûreté. Cette garantie et cette croyance n'existent que dans les pays où les citoyens ne peuvent être arrêtés et détenus qu'en vertu d'un ordre régulier de la justice. La liberté individuelle est inconciliable avec la faculté qu'aurait l'autorité politique ou administrative de faire saisir les citoyens en vertu de *lettres de cachet*. Bien que les lettres de cachet fussent devenues fort rares sous Louis XVI, la liberté individuelle n'existait pas parce qu'elle n'avait pour garantie que la mansuétude du prince. Elle a été suspendue par le décret du 3 mars 1810 sur les *prisons d'État;* par les lois des 12 février 1817 et 26 mars 1826; par la loi du 27 juin 1848; par le décret dictatorial du 29 décembre 1852; par la loi des 27 février-2 mars 1858 ou la loi de sûreté générale; une loi du 9 juillet 1852 donne au préfet de police et au préfet du Rhône le pouvoir d'interdire le séjour dans la capitale ou dans l'agglomération lyonnaise aux condamnés pour vol, brigandage, vagabondage, mendicité ou à ceux que sans avoir subi de condamnation ne pourraient pas justifier de leurs moyens d'existence. — L'attentat à la liberté individuelle est puni par l'art. 114 du Code pénal qui prononce la peine de la dégradation civique. La cour d'assises étant compétente, l'action criminelle qui peut aboutir à une peine de grand criminel n'appartient qu'au ministère public. Si celui-ci ne veut pas agir, le particulier n'a que l'action civile contre l'auteur de l'attentat; cet-

action serait même irrecevable si l'agent avait agi en vertu d'un arrêté ou d'un décret ; le principe de la séparation des pouvoirs ne permet pas que les tribunaux connaissent des actes qui se rattachent à un acte administratif. Celui dont la liberté individuelle aurait été violée pourrait attaquer l'arrêté ou le décret pour excès de pouvoir devant le Conseil d'État (*Trib. des conflits*, 5 novembre 1880). Il en résulte qu'à l'égard des fonctionnaires de l'ordre administratif la liberté individuelle est placée sous la protection non des tribunaux de droit commun mais sous celle d'une juridiction administrative.

Il faudrait, pour que la protection de la liberté individuelle fût complète, que la partie lésée eût l'action directe devant la cour d'assises, comme elle l'a en matière de presse, et que devant les tribunaux civils le conflit ne pût pas être élevé lorsqu'une question de liberté individuelle est engagée.

Liberté religieuse. T. II, p. 192.

La liberté religieuse comprend *la liberté de conscience et la liberté du culte.*

La liberté de conscience est entière. Aucun acte religieux ne peut être exigé et aucune opinion religieuse ne peut être une cause d'exclusion de la jouissance d'un droit civil ou politique.

La liberté du culte en commun est soumise à l'autorisation du gouvernement. Pour le culte catholique en vertu de l'art. 45 de la loi du 18 germinal an X et pour les cultes non catholiques en vertu du décret du 19 mars 1859. Mais il ne s'agit là que des établissements réguliers, permanents ou temporaires, pour le culte public. De simples réunions pourraient, en matière religieuse comme pour toute autre, être tenues en se conformant aux prescriptions de la loi du 30 juin 1880 sur les réunions publiques.

Pour les cultes protestants et les cultes non reconnus, le décret du 19 mars 1859 distingue entre les *établissements permanents* et les *établissements temporaires.* Les premiers ne peuvent être autorisés que par décret ; un arrêté du préfet suffit pour l'ouverture des établissements temporaires. L'autorisation par décret ne peut être retirée que par décret. Cependant le ministre de l'Intérieur peut retirer provisoirement l'autorisation, sauf à faire rendre un décret dans les trois mois. V. décret du 12 mars 1880 pour la confession d'Augsbourg.

Liberté testamentaire (*Introduction*). T. I, p. 151.

M. Le Play a basé sa *réforme sociale* sur la liberté de tester.

De cette liberté découlerait, d'après ce publiciste : 1° l'augmentation de la population ; car les parents ne calculeront plus le nombre de leurs enfants s'ils n'ont plus à craindre le morcellement de leur patrimoine et s'ils peuvent transmettre au plus capable la direction de leur industrie; 2° le respect des enfants pour les parents; car ceux-ci seront armés d'une grande autorité; 3° l'armée et la flotte ne manqueront pas de soldats; 4° la population étant nombreuse, l'émigration pourrait fonder des colonies, sans qu'il en résultât un appauvrissement à l'intérieur. M. Le Play ne propose pas de rétablir le droit d'aînesse qu'il considère comme une injustice et dont il reconnaît tous les inconvénients politiques. Mais il demande à l'exercice légitime du droit de propriété la réforme de la société.

On peut objecter — et on a souvent objecté — à M. Le Play que dans le Nord et dans l'Ouest, c'est-à-dire dans le pays de grande industrie et de grande culture, l'égalité est généralement pratiquée dans les partages. L'égalité n'est donc pas en soi un obstacle ni à la grande culture ni à la grande industrie. Dans le Midi, pays de petite culture et de petite industrie, les parents épuisent la quotité disponible au profit de l'aîné et souvent même emploient des moyens frauduleux pour dépasser la quotité disponible. La population n'est cependant pas plus dense dans le Midi que dans le Nord et c'est plutôt le contraire qui serait la vérité.

La réforme de M. Le Play serait sans effet dans le Nord de la France; au Midi, elle aurait pour conséquence de pousser à l'excès la passion qu'ont les parents de favoriser l'aîné au détriment de ses frères et sœurs.

Listes électorales. T. III, p. 17.

L'exercice du droit de vote suppose l'inscription sur la liste électorale d'une commune. Celui qui ne serait inscrit sur aucune liste électorale pourrait avoir la *jouissance* du droit électoral mais n'en aurait pas l'*exercice*. On peut être inscrit soit dans la commune du domicile réel, soit dans la commune de la résidence, soit dans celle où on est inscrit au rôle d'une contribution directe. Il n'est pas rare de trouver le même électeur inscrit sur plusieurs listes. Ce qui est défendu, sous certaines peines, c'est de voter dans plusieurs communes dans l'année. Ce vote cumulé donnerait à ceux qui l'usurperaient une représentation multiple. — Les listes sont révisées annuellement par une série d'opérations qui commencent au 1er janvier et se terminent au 31 mars. Après le 31 mars les

listes sont closes et nul ne peut demander à être inscrit en justifiant qu'il est dans les conditions. Cependant, même après le 31 mars, est admis à voter quiconque est porteur d'un arrêt décidant que l'électeur aurait dû être porté sur la liste parce qu'il réunissait ou qu'il devait avoir toutes les conditions avant le 31 mars. Toutes les élections, pendant l'année, sont faites sur les listes closes le 31 mars et c'est ce qu'on exprime en disant que *les listes électorales sont permanentes*. Le tableau suivant indique la série des opérations nécessaires pour la révision annuelle des listes :

	TERMES DES DÉLAIS.	NOMBRE DES JOURS.
Préparation du tableau des rectifications.....	10 jours.	10 janvier.
Délai accordé pour dresser le tableau.....	4 —	14 —
Publication du tableau.....	1 —	15 —
Délai ouvert pour les réclamations.....	20 —	4 février.
Délai pour les décisions des commissions.....	5 —	9 —
Délai pour la notification des décisions.....	3 —	12 —
Délai de l'appel devant le juge de paix.....	5 —	17 —
Délai pour les décisions des juges de paix....	10 —	27 —
Délai pour la notification des décisions des juges de paix.....	3 —	2 mars.
Clôture des listes.....	.....	31 —

Le tableau de la révision est préparé par une commission composée du maire et de deux délégués qui sont désignés l'un par le préfet, l'autre par le conseil municipal. Les réclamations sont portées devant cette commission, mais augmentée de deux autres membres délégués par le conseil municipal. L'appel est porté devant le juge de paix (loi du 7 juillet 1874).

Il y avait, d'après la loi du 14 avril 1871, une liste pour les élections municipales sur la base du *domicile réel* et une liste pour les élections législatives sur la base de la *résidence* de six mois. Cette dualité a cessé et depuis la promulgation de la loi du 5 avril 1884, il n'y a dans la commune qu'une seule liste qui sert pour toutes les élections.

Livres d'église. T. II, p. 257.

D'après un décret du 7 germinal an XIII, « les livres d'église, les heures et prières ne pourront être imprimés ni réimprimés que

d'après la permission donnée par les évêques diocésains, laquelle permission sera textuellement rapportée et imprimée en tête de chaque exemplaire. — Les imprimeurs qui feraient imprimer ou réimprimer des livres d'église, des heures ou des prières, sans avoir obtenu cette permission seront poursuivis conformément à la loi du 19 juillet 1793 (loi sur la contrefaçon). » Ce décret est toujours en vigueur et n'a pas été abrogé par les lois sur la liberté de la presse, même par la loi du 29 juillet 1881, bien que celle-ci ait poussé loin l'abrogation des lois antérieures.

Quelle est la portée de cette restriction?

Les livres d'église, dont il s'agit ici, sont depuis longtemps tombés dans le domaine public. Tout imprimeur a donc le droit de les imprimer à ses risques et périls. Seulement il ne peut pas, sans l'autorisation de l'évêque, mentionner sur l'ouvrage l'autorisation épiscopale. Alors même que son édition serait très correcte et ne contiendrait pas de faute, fût-elle même plus pure que l'édition autorisée, l'imprimeur ne pourrait pas, sans contravention, mentionner l'autorisation qu'il n'a pas reçue. Quant aux prières récemment composées par un écrivain, elles sont une propriété littéraire de l'auteur et l'approbation épiscopale n'est pas exigée.

Loi civile (Influence de la) (*Introduction*). T. I, p. 149.

Les lois civiles agissent sur les mœurs et les habitudes des citoyens; elles se mêlent aux événements de leur vie les plus importants; elles les forment et leur impriment un caractère durable; leur action est profonde, tandis que celle de la loi politique est superficielle. Aussi les réformateurs d'État ont presque partout touché aux lois civiles. Chez nous, la Révolution modifia la loi civile pour faire pénétrer les idées modernes aussi profondément que possible. Elle y donna une place excessive à l'égalité et notamment dans le partage des successions. La Restauration, par la loi du 17 mai 1826 sur les *substitutions*, fit croire et crier à la réaction et souleva une opposition exagérée.

C'est sur la réforme de la loi civile que M. Le Play a fondé son projet de *réforme sociale* (V. *Liberté testamentaire*).

Loi électorale (Influence de la). T. I, p. 147.

Tous les systèmes de législation électorale ont été mis à l'épreuve et tous ont, suivant les temps et les lieux, donné des résultats tantôt bons tantôt mauvais. Il n'y a donc que peu de fondement à faire sur l'efficacité des combinaisons législatives et il sera toujours vrai de dire : *Tant valent les hommes tant valent les lois.* « La con-

clusion à tirer de là est que la première préoccupation de ceux qui dirigent l'État doit surtout consister à former de bons citoyens et que sans cette base la législation n'est qu'une œuvre vaine. C'est pour cela que, dans l'antiquité, les philosophes et les législateurs attachent tant d'importance à l'éducation. »

Loi municipale. T. IV, p. 345 et suiv.

Circulaires pour l'application de la loi du 5 avril 1884.

Lois (Date des). T. III, p. 59.

Lorsqu'une loi a été votée par les deux Chambres elle n'est pas complète, bien qu'elle ne soit pas soumise à la *sanction* du chef de l'État. Il faut que ce dernier la déclare *exécutoire* par la promulgation; elle pourrait, en effet, être violée impunément avant la promulgation et même avant la publication. Le président de la République a d'ailleurs une espèce de *veto* suspensif puisqu'il peut demander aux Chambres une nouvelle délibération. C'est donc avec raison qu'on donne à la loi la date de la promulgation. On ne pourrait pas lui donner celle de la publication, parce que le moment de la publication varie avec la distance et que la même loi aurait eu plusieurs dates, si on avait pris la publication pour base. La date de la promulgation, au contraire, est unique. M. Ducrocq (*Cours de droit public et administratif*, t. Ier, 20, 21, 39, 49, 190 et *Revue générale du droit*, janvier-février 1877) enseigne que la loi est complète par le vote des deux Chambres et qu'elle devrait porter la date du jour où elle a été votée par celle des assemblées qui l'a votée en dernier lieu. La pratique est loin d'être fixée sur ce point d'une manière invariable mais elle prend ordinairement la date de la promulgation.

Lyon (Ville de). T. IV, p. 130.

La loi du 5 avril 1884 s'applique à la ville de Lyon; mais elle a consacré, à l'organisation municipale de cette ville, quelques dispositions exceptionnelles. Le nombre des conseillers municipaux est de 54 et dépasse de 18 le nombre de 36 qui est le maximum d'après la loi du 5 avril 1884. Le nombre des adjoints est de 17. C'est que la ville est partagée en six arrondissements. Chaque arrondissement a deux adjoints (total 12); les cinq autres sont placés auprès du maire central. Les adjoints délégués dans les arrondissements ont, comme les maires d'arrondissement à Paris, des attributions déterminées par le décret du 11 juillet 1881, décret qui n'a pas été abrogé par la loi du 5 avril 1884. Ces attributions ont pour objet : le recrutement de l'armée et les engagements volontaires. — La

formation des listes électorales; — les déclarations de fixation et de changement de domicile — les demandes en établissement de domicile pour les étrangers. — Les expropriations pour cause d'utilité publique. — Les successions en déshérence.

Le préfet du Rhône continue à exercer les pouvoirs du préfet de police dans l'agglomération lyonnaise.

M

Main-levée (*Enregistrement*). T. VI, p. 367

La main-levée d'hypothèque est soumise au droit gradué sur le montant des sommes faisant l'objet de la main-levée (loi du 28 février 1872, art. 1er, n° 7). Cependant le droit proportionnel de quittance serait exigible s'il apparaissait que le créancier, « en *se désistant de son hypothèque et de tous droits*, » a entendu renoncer à son droit de créancier (Trib. de la Seine, jugement du 25 juillet 1863. D. P., 1864, III, 16).

La simple réduction d'hypothèque donne lieu au droit fixe de 5 fr. (6 fr. 25 avec les décimes).

Mainmorte (Taxe des biens de). T. VI, p. 117.

On appelle biens de mainmorte ceux qui, appartenant à des personnes morales, n'acquittent aucun droit de mutation, parce que leurs propriétaires ne meurent pas et que les aliénations entre-vifs sont fort rares. Pour remplacer les droits auxquels leur amortissement les soustrait, une loi du 20 février 1849 a imposé sur les immeubles *cotisables à la contribution foncière* et appartenant à ces personnes, 62 centimes 1/2 pour 100 par addition au principal de l'impôt foncier. Le nombre des centimes a été porté à 70 par la loi du 30 mars 1872, art. 5. La même loi a disposé que cette taxe serait, en outre, soumise aux décimes auxquels sont assujettis les droits d'enregistrement.

Trois conditions sont exigées pour qu'il y ait lieu à percevoir cette taxe :

1° Qu'il s'agisse d'immeubles;

2° Que ces immeubles soient cotisables à la contribution foncière.

3° Qu'ils appartiennent à une des personnes énumérées par la loi, savoir : les départements, communes, hospices, séminaires, fabriques, congrégations religieuses, consistoires, établissements de

charité, bureaux de bienfaisance, sociétés anonymes, et *tous établissements publics légalement autorisés*[1].

L'immeuble est soumis à la taxe de mainmorte, même lorsqu'il n'appartient à l'établissement qu'en nue-propriété. Seulement, comme les droits de mutation sur les transmissions de la nue-propriété ne sont que de la moitié, les 70 centimes ne s'ajoutent, en ce cas, qu'à la moitié du principal de la contribution foncière. Quant aux biens dont les établissements n'ont que l'usufruit, il n'y a pas lieu de les imposer, parce que ces biens n'appartiennent pas aux personnes de mainmorte. C'est aussi parce que les chemins de fer n'appartiennent pas aux compagnies, mais au domaine public, que les compagnies ne sont pas de ce chef passibles de la taxe de mainmorte; elles ne la doivent que pour les immeubles qui leur appartiennent en dehors de la voie publique et des maisons servant à l'exploitation du chemin, telles que les gares et leurs dépendances[2].

Maires. T. IV, p. 3.

Nomination. — Le mode de nomination des maires a beaucoup varié dans notre législation et un écrivain a compté jusqu'à douze combinaisons qui ont successivement été adoptées (Ducrocq, *Cours de droit administratif*, t. I, p. 185). Le maire est aujourd'hui élu par le conseil municipal dans toutes les communes sans distinction, dans les plus importantes comme dans les plus petites, sauf à Paris où il n'y a pas de maire, où le préfet de la Seine et le préfet de police se partagent les fonctions municipales.

Aux deux premiers tours de scrutin, l'élection n'a lieu qu'à la

[1] Conseil d'État, arrêt du 11 janvier 1866, *chemin de Lyon*. Art. 1er de la loi du 20 février 1849. — Les auteurs de la loi sont partis de cette idée que les immeubles changeaient de main tous les vingt ans et que les droits de mutation étaient, en moyenne, du vingtième du capital ou d'une fois le revenu d'une année. La taxe annuelle devait donc être fixée au vingtième du revenu de l'année. Le revenu des biens de mainmorte est de 66 millions, dont le vingtième est de 3,300,000 fr. Pour obtenir cette somme, il fallait ajouter au principal de la contribution foncière 62 centimes 1/2, et c'est là l'origine de ce chiffre.

[2] Cette jurisprudence du Conseil d'État est vivement combattue par M. Serrigny, *Questions et traités*, p. 296. Suivant lui, le chemin de fer n'est dans le domaine public qu'au point de vue de la police de l'inaliénabilité et de l'imprescriptibilité. La compagnie en devient propriétaire au point de vue des *droits utiles*. La preuve en est, ajoute-t-il, qu'une loi du 15 juillet 1840, en autorisant des prêts faits, au nom de l'État, à des compagnies concessionnaires, a déclaré que la compagnie affectait hypothécairement, à la sûreté de la dette, le chemin de fer lui-même et toutes dépendances. Art. 11 et 20 de la loi du 15 juillet 1840.

L'application de la loi du 20 février 1849 soulève d'autres questions : 1° la taxe est-

majorité absolue des suffrages; la majorité relative suffit au troisième tour. En cas d'égalité de voix, le plus âgé est élu (art. 76). — La séance où le maire est élu est présidée par le plus âgé des conseillers municipaux; la convocation pour cette séance doit mentionner spécialement l'objet de la réunion. Si, au moment de l'élection, il y a des vacances dans le conseil, il faut, avant d'élire le maire, procéder à des élections pour le compléter. En cas de vacance par suite de décès, de démission ou de suspension du maire ou des adjoints, il doit être procédé aux élections complémentaires dans la quinzaine de la vacance et à l'élection du maire ou des adjoints dans la quinzaine suivante (art. 79, §§ 2 et 3). Les nominations sont rendues publiques dans les vingt-quatre heures de leur date, par affiche à la porte de la mairie. Elles sont dans le même délai notifiées au sous-préfet.

Bien qu'ils soient élus, les maires peuvent être suspendus pour deux mois par arrêté du préfet. Le ministre de l'intérieur a le droit de porter la durée de la suspension jusqu'à trois mois. Après les deux ou trois mois la suspension finit et le maire reprendrait ses fonctions, à moins qu'il ne fût révoqué. La révocation ne peut être prononcée que par décret du président de la République. La révocation rend le maire inéligible pendant une année (art. 86, § 3). Il pourrait se faire que le maire et les adjoints eussent été en même temps frappés de révocation. Le maire, s'il était comme conseiller municipal le premier dans l'ordre du tableau, pourrait-il remplir, à titre de conseiller municipal appelé par loi, les fonctions dont il a été des-

elle due pour les immeubles que la compagnie achète avec intention de les revendre? — Oui, car la loi ne fait aucune distinction (Cons. d'Ét., arr. des 12 décembre 1851 et 7 mai 1852).

2° La loi s'applique-t-elle aux sociétés autres que les *sociétés anonymes* quand elles ont un caractère purement privé et ne constituent pas des *établissements publics* ? — Non; quelle que soit leur durée, ces sociétés sont en dehors du texte de l'art. 1er de la loi du 20 février 1849 (V. Cons. d'Et., arr. des 15 avril, 14 juin et 15 décembre 1852).

3° Lorsque la question de propriété est contestée, le conseil de préfecture doit-il surseoir jusqu'à ce que la question ait été résolue par l'autorité judiciaire? — Ce serait ici le cas d'appliquer la maxime que *le juge de l'action est en même temps juge de l'exception*. Il ne s'agit pas d'examiner la question de propriété entre deux parties contendantes, mais uniquement au point de vue de la perception de la taxe; la décision à intervenir n'aura l'autorité de la chose jugée qu'au point de vue de l'impôt. Comment exiger, d'ailleurs, que le percepteur ou le préfet soutiennent un procès devant les tribunaux ordinaires, uniquement pour arriver à la solution d'une question d'impôt et du paiememt d'une taxe qui relativement est assez faible?

titué comme maire élu? La question ayant été posée pendant la discussion de la loi par le Sénat, le rapporteur répondit que, dans sa pensée, il ne le pourrait pas. — L'inéligibilité du maire cesserait si, avant l'expiration de l'année, il y avait renouvellement général des conseils municipaux (art. 86, § 3, de la loi du 5 avril 1884).

Les fonctions de maire sont gratuites. La gratuité n'exclut cependant pas les frais de représentation qui peuvent être alloués au maire par le conseil municipal (art. 74 de la loi du 5 avril 1884).

Pour être apte aux fonctions de maire, il faut 1° avoir vingt-cinq ans accomplis; 2° jouir de ses droits civils et politiques; 3° être membre du conseil municipal. Cette troisième condition implique les deux premières. La loi ne faisait pas de distinction entre les conseillers municipaux, tous les conseillers peuvent être élus, aussi bien les domiciliés que les non-domiciliés; 4° ne se trouver dans aucun des cas prévus par l'art. 80 : « Ne peuvent être maires ou adjoints ou en exercer même temporairement les fonctions : les agents et employés des administrations financières; les trésoriers-payeurs généraux, les receveurs particuliers et les percepteurs; les agents des forêts; ceux des postes et télégraphes ainsi que les gardes des établissements publics et ceux des particuliers. — Les agents salariés du maire ne peuvent être ses adjoints. » Ce sont des incompatibilités et non des causes d'incapacité. Si le maire élu se démettait des fonctions qui causent l'incompatibilité, il pourrait conserver son mandat municipal. Il résulte de la rédaction de l'art. 80 de la loi du 5 avril 1884 comparée avec celle de l'art. 5 de la loi du 5 mai 1855 que les fonctions de maire ne sont plus incompatibles avec celles de magistrat notamment celles de juge de paix, si les fonctions administratives sont exercées dans des cantons différents (V. *incompatibilités*).

Le maire a deux qualités autour desquelles se groupent ses attributions. Délégué du pouvoir central dans la commune, il agit sous *l'autorité du préfet;* administrateur de la commune, il est placé sous le *contrôle et la surveillance du préfet.*

Comme délégué du pouvoir central, le maire est chargé de tout ce qui concerne l'exécution et la publication des lois ou règlements, soit qu'il s'agisse d'une loi d'urgence dont l'application ne pourrait pas attendre l'expiration des délais légaux de publication, soit que pour une loi ordinaire le préfet juge à propos de la porter à la connaissance du public par une publication effective. En ce cas le maire, suivant l'usage suivi dans la commune, fera publier la loi

par voie d'affiche ou à son de trompe ou de caisse. — Le maire ferait exécuter aussi toutes les mesures prescrites dans l'intérêt de la sûreté générale et s'acquitterait des fonctions spéciales qui lui sont attribuées par les lois (art. 92 de la loi du 5 avril 1884). Pour les fonctions spéciales qui lui sont attribuées par les lois, si le maire négligeait de les remplir, le préfet pourrait les confier à un délégué spécial (art. 85). C'est ce qui pourrait être fait, par exemple, si le maire ne dressait pas le tableau de recensement pour le tirage au sort ou s'il ne procédait pas à la révision des listes électorales.

La nouvelle loi municipale a cependant fait une innovation en ce qui concerne le *pouvoir réglementaire*. Il était reconnu sous l'empire des lois antérieures que le préfet ne pouvait pas faire des règlements de police municipale à la place du maire et que si celui-ci négligeait de faire son devoir, l'autorité supérieure ne pouvait que provoquer sa révocation. L'art. 99 donne au préfet, dans le cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, le droit de prendre *toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté, de la tranquillité publiques*. Ce droit ne pourra être exercé par le préfet à l'égard d'une seule commune qu'après une mise en demeure au maire restée sans résultat. C'est parce qu'en ces matières, la police municipale touche à la police générale que la nouvelle loi a donné au préfet le droit de forcer la main au maire et au besoin de se substituer à lui.

Comme administrateur des biens de la commune, le maire est placé sous le contrôle du conseil municipal et la surveillance de l'autorité supérieure (art. 90 de la loi du 5 avril 1884). Il ne peut, en cette matière, agir qu'en vertu d'une délibération du conseil municipal et à la charge de lui rendre compte. Il doit aussi, suivant certaines distinctions, obtenir l'approbation du préfet ou du chef de l'État. Mais s'il peut empêcher ou annuler, le préfet n'a pas le droit — ni le chef de l'État — de se substituer à l'autorité municipale et d'agir sans l'initiative du maire et du conseil.

L'art. 91 met au nombre des attributions que le maire exerce sous la surveillance de l'autorité supérieure : la police municipale, la police rurale et l'exécution des actes de l'autorité supérieure qui y sont relatifs.

Le maire a le droit de faire des règlements, à la charge de se conformer aux lois, aux règlements d'administration publique, et aux règlements départementaux, en un mot, aux dispositions émanées d'une autorité placée plus haut que l'autorité municipale. La

loi distingue : 1° les arrêtés portant règlement permanent, 2° les arrêtés portant règlement temporaire.

Les arrêtés portant règlement temporaire ont un caractère d'urgence qui naît des circonstances passagères pour lesquelles ils sont faits (V. *Ban de vendange, Taxe du pain*) ; aussi sont-ils exécutoires de plein droit et immédiatement, sauf le droit qu'a le préfet de les suspendre ou de les annuler. Quant à ceux qui portent règlement permanent, ils ne sont exécutoires qu'un mois après la remise de l'ampliation constatée par le récipissé du sous-préfet. Cependant ce délai pourrait être, s'il y avait urgence, abrégé par le préfet en donnant son approbation expresse au règlement. Les règlements permanents sont donc exécutoires soit en vertu de l'*approbation tacite* qui résultera de l'expiration du mois, soit en vertu de l'*approbation expresse*, lorsqu'en raison de l'urgence le préfet juge à propos de devancer l'approbation tacite par une approbation expresse (art. 95, § 4, de la loi du 5 avril 1884). Mais l'abréviation du délai ne peut être accordée que pour cause d'urgence, et il ne suffirait pas que le préfet anticipât sur le délai sans motif; la loi veut même que ce motif soit tiré de l'urgence (art. 95, § 4).

Que les règlements soient temporaires ou permanents, le préfet a le droit d'en suspendre l'effet, mais ne pourrait pas, se substituant à la police municipale ou rurale, faire un règlement que le préfet refuserait de faire. Il n'y a d'exception que pour les mesures qui intéressent la sécurité, la salubrité et la tranquillité publiques (art. 99 de la loi du 5 avril 1884).

Maires (Compétence contentieuse). T. VII, p. 446.

Les maires ont quelques attributions en matière contentieuse. Ainsi, lorsque les agents des contributions indirectes ne veulent pas, pour la perception du droit de détail (*ad valorem*), accepter le prix déclaré par le débitant, il est statué provisoirement par le maire, et c'est le conseil de préfecture qui prononce définitivement[1].

Autre exemple : les officiers qui marchent sans leurs troupes n'ont droit à être logés par les habitants, sur billets de logement, que moyennant indemnité ; les contestations qui s'élèveraient sur le montant du prix sont jugés par le maire[2].

Troisième cas; les difficultés en matière de courses de chevaux

[1] Loi du 28 avril 1816, art. 49 et loi du 21 juin 1865, art. 11.
[2] Loi des 23 mai 1792-18 janvier 1793, art. 26 et 52.

sont provisoirement jugées par le maire et définitivement par le préfet[1].

Majorats. T. II, p. 24.

Propriété inaliénable attachée à un titre nobiliaire et ayant pour but d'empêcher que le titulaire ne tombe dans un état de fortune au-dessous de son rang. On distinguait, avant leur suppression : 1° les *majorats de propre mouvement* dont la dotation était donnée par l'État; 2° les *majorats sur demande* dont la dotation était fournie par les impétrants. Une loi du 12 mai 1835 défendit d'établir des majorats pour l'avenir. Quant aux majorats existants, la destination suivante fut adoptée : 1° l'effet des majorats sur demande fut limité à deux générations ou degrés. Une autre disposition permettait au donateur de révoquer expressément la libéralité qui avait constitué le majorat; 2° les majorats de propre mouvement continuaient à être dévolus suivant le titre d'investiture. Une loi du 7 mai 1849 déclara libres les biens majoratisés qui avaient été l'objet de deux transmissions, et disposa que les deux degrés ne profiteraient, pour l'avenir, qu'aux enfants déjà nés ou conçus au moment de la promulgation de la loi. « S'il n'existe pas d'appelés, dit l'art. 2, ou si ceux qui existent décédaient avant l'ouverture du droit, les biens des majorats deviennent immédiatement libres entre les mains du possesseur actuel du majorat. »

Mandat impératif. T. III, p. 8.

L'art. 13 de la loi électorale du 30 novembre 1875 interdit le *mandat impératif*. La loi veut que le député puisse s'éclairer par les délibérations et conserve la liberté de modifier son opinion par la discussion. C'est pour cela qu'elle interdit le *mandat impératif*. Cette interdiction a-t-elle une sanction? Nous avons dit à la page 9 que

[1] Un arrêté du 17 février 1853 a institué des commissions composées de trois commissaires, qui statuent sans appel sur toutes les difficultés, sauf une, auxquelles les courses peuvent donner lieu. — Cet arrêté a-t-il pu transférer à une commission la compétence spéciale qu'avait attribuée au maire le décret du 4 juillet 1806, art. 28? — On a fait observer que la présence du préfet, *juge définitif*, dessaisit le maire *juge provisoire*. Mais, en l'absence du préfet, la délégation ne peut légalement être donnée qu'au maire, non à une commission (Trolley, t. II, p. 29, et Dufour, t. I, p. 516). A ce raisonnement on peut répondre que les prix étant fondés par le gouvernement, l'institution des commissions spéciales doit être considérée comme une condition de la fondation. M. Bouchené-Lefer va jusqu'à dire qu'un simple particulier en fondant des prix de courses, pourrait désigner le juge des contestations qui viendraient à s'élever. Cette proposition, en tout cas et en admettant qu'elle soit fondée, ne tranche pas la question de légalité pour les prix que des particuliers seraient institués sans désigner le juge.

cette interdiction n'a pas de sanction. En y réfléchissant, nous avons trouvé qu'elle n'en est pas tout à fait dépourvue : 1° l'élection d'un député qui aurait accepté un mandat impératif pourrait et devrait être annulée; 2° toute convention de clause pénale en cas de violation du mandat impératif accepté, serait nulle. Si sous le nom de *mandat contractuel*, on avait porté atteinte à la liberté du député, il faudrait appliquer ce que nous avons dit sur l'interdiction du mandat impératif.

Manières d'acquérir. T. VI, p. 71.

Les manières d'acquérir ordinaires s'appliquent aux matières administratives, sauf quelques particularités de forme, qui ont été apportées au droit commun dans l'intérêt de l'administration générale et des personnes morales. Nous ne nous occuperons ici que des manières d'acquérir spéciales au droit administratif; les unes sont tellement propres aux matières administratives qu'elles ne se trouvent pas dans les institutions de droit civil. De ce nombre sont : 1° l'impôt; 2° l'expropriation pour cause d'utilité publique. D'autres, au contraire, ont leurs analogues dans le droit commun. Ainsi, d'après l'article 711 du Code civ., la propriété s'acquiert *par l'effet des obligations*. Il existe aussi, en matière administrative, des contrats et obligations *sui generis*, dont l'effet conduit l'administration ou les particuliers à l'acquisition de la propriété. Tels sont : 1° les adjudications de *travaux publics;* 2° les *marchés des fournitures;* 3° les constitutions de *rentes perpétuelles* ou *consolidées;* 4° les *rentes viagères* ou *pensions de retraites;* 5° les prescriptions et déchéances qui sont le couronnement des matières administratives comme des matières de droit commun.

Marais. T. V, p. 453.

Les marais appartiennent soit à l'État, soit aux communes, soit aux particuliers[1]. Cette espèce de propriété qui, en général, est soumise au droit commun, se rattache au droit administratif par le côté spécial du *dessèchement*. D'après la loi du 16 septembre 1807, le gouvernement peut ordonner, dans l'intérêt de la salubrité et de l'agriculture, le dessèchement d'un marais sans le consentement des propriétaires et sans recourir aux formalités ordinaires de l'expropriation. Les lois sur l'expropriation pour cause d'utilité publique sont, en effet, des lois générales qui n'ont pas dérogé à la

[1] « L'opération du dessèchement entièrement accomplie en France, dit M. Cotelle, équivaudrait à la conquête d'un département » (Cotelle, t. II, p. 124).

loi spéciale sur le *dessèchement des marais*[1]. On ne recourrait à cette mesure extrême qu'autant qu'elle serait devenue nécessaire par suite de l'opposition obstinée que les propriétaires feraient aux travaux de dessèchement. En ce cas, on appliquerait la loi du 3 mai 1841, au lieu de celle du 16 septembre 1807[2].

Si les propriétaires veulent faire eux-mêmes le dessèchement, ils doivent être préférés, pourvu qu'ils se soumettent aux conditions déterminées par le gouvernement. Dans la pratique, on commence par les mettre en demeure, et ce n'est qu'à leur refus que la concession est accordée à un autre.

Entre les divers demandeurs en concession, le gouvernement a le choix et son pouvoir est discrétionnaire; aucune voie de recours n'est ouverte contre l'usage qu'il en fait, à moins qu'il ne méconnût la préférence accordée par la loi au propriétaire, ce qui constituerait un *excès de pouvoir* (art. 3 de la loi du 16 septembre 1807).

Avant le commencement des travaux, on procède à l'évaluation des terrains en nature de marais. L'estimation est faite par trois experts, dont l'un est nommé par le propriétaire, le second par le concessionnaire et le tiers expert par le préfet; cette évaluation est ensuite soumise au conseil de préfecture (art. 26, § 2 de la loi du 21 juin 1865 sur les syndicats). Si le marais appartient à plusieurs propriétaires, le préfet nomme, parmi les propriétaires les plus intéressés au dessèchement, des syndics au nombre de trois au moins et de neuf au plus; ces syndics sont chargés de nommer, dans l'in-

[1] *Specialibus per generalia non derogatur*. Cela résulte expressément des explications qui furent données à la Chambre par M. Legrand, commissaire du gouvernement, dans la discussion de la loi du 7 juillet 1833.

[2] L'article 24 de la loi du 16 septembre 1807 établit des règles spéciales à l'expropriation en cas de dessèchement des marais, et l'application du principe d'interprétation *specialibus per generalia non derogatur* conduirait à décider que la loi générale sur l'expropriation n'a pas abrogé l'article 24 de la loi du 17 septembre 1807. La solution contraire résulte de l'article 27 de la loi du 8 mars 1810 portant : « Les « dispositions de la loi du 16 septembre 1807 ou de toutes autres lois qui se trouve- « raient contraires aux présentes sont rapportées. » A la vérité, la loi du 8 mars 1810 a été remplacée par celle du 7 juillet 1833 et celle-ci par la loi du 3 mai 1841; mais en créant la compétence du jury, les lois de 1833 et 1841 lui ont attribué tout ce que la loi du 8 mars 1810 donnait aux tribunaux ordinaires. Les lois de 1833 et 1841 ont substitué le jury aux tribunaux; rien ne serait plus contraire à leur esprit que de les considérer comme ayant rétabli l'expropriation spéciale établie par l'art. 24 de la loi du 16 septembre 1807. L'administration des travaux publics fait aujourd'hui rentrer le dessèchement des marais, en cas d'expropriation, sous l'autorité de la loi du 3 mai 1841 (V. Cotelle, t. II, p. 175).

térêt commun, l'expert que choisit le propriétaire lorsqu'il n'y en a qu'un (art. 7 de la loi du 16 septembre 1807). Quand les travaux sont terminés, l'évaluation des terrains desséchés est faite, après une semblable expertise, par le conseil de préfecture.

Pour la première estimation, les experts commencent par diviser le marais en classes, suivant le degré d'inondation; le nombre des classes ne peut être ni au-dessus de dix ni au-dessous de cinq. Le périmètre de chacune de ces classes est tracé sur le plan cadastral par les ingénieurs et les experts réunis; on soumet ensuite le plan à l'approbation du préfet. En cas de réclamation par les parties intéressées, dans le délai d'un mois, elles sont déférées au jugement du conseil de préfecture. Les plans étant définitivement arrêtés, les deux premiers experts procèdent à l'estimation de chaque classe, en présence du tiers expert qui les départage, s'il y a désaccord. Le conseil de préfecture a le droit de statuer contrairement à l'avis des experts, d'après la règle de procédure : *Nunquam dictum expertorum transit in rem judicatam.* Après la réception des travaux de dessèchement, les ingénieurs et les experts réunis procèdent à une nouvelle classification des terrains desséchés. La classification est suivie d'une estimation qui est vérifiée et arrêtée dans les mêmes formes que la première. — Le conseil de préfecture ne décide qu'en premier ressort, et l'appel est porté devant le Conseil d'État [1].

En comparant les deux estimations, on connaît l'augmentation de valeur résultant des travaux de dessèchement et l'on peut déterminer ce qui est dû au concessionnaire. Le décret de concession fixe, en effet, d'avance la part qui doit lui revenir dans la plus-value. Pour se libérer, les propriétaires ont trois moyens à leur disposition :

1° Abandonner en paiement une partie des terrains desséchés;

2° Payer en argent la partie de la plus-value à laquelle le concessionnaire a droit; cette libération peut même se faire d'une manière partielle, pourvu que les fractions ne descendent pas au-dessous du dixième;

3° Constituer au profit du concessionnaire une rente foncière, à raison de 4 p. 100.

[1] D'après le décret du 16 septembre 1807, ces contestations étaient jugées par une commission spéciale composée de sept membres. Mais cette attribution a été, pour la plupart des cas, transportée au conseil de préfecture par l'art. 26 de la loi du 21 juin 1865 sur les associations syndicales. D'après le § 2 de cet article, même dans les cas où les travaux de dessèchement ne sont pas faits par des associations syndicales libres ou autorisées, le conseil de préfecture remplace la commission spéciale.

Tant de facilités s'expliquent, il est vrai, par le respect dû à la propriété privée, à laquelle le législateur n'a voulu porter qu'une atteinte aussi légère que possible; mais elles rendent également compte de l'inefficacité du décret sur le *dessèchement des marais* Comment trouver, en effet, des compagnies qui soient disposées à faire l'avance de capitaux dont la rentrée sera si lente[1]?

Dans la prévision que des entrepreneurs manqueraient peut-être à de semblables entreprises, le décret de 1807 a supposé que le désèchement pourrait être fait par l'État. Dans ce cas, comme dans celui de concession, la plus-value est déterminée au moyen de deux estimations, l'une antérieure, et l'autre postérieure aux travaux; seulement, il y a cela de particulier, que le tiers expert est nommé par le ministre des travaux publics, et les deux autres experts par les syndics, pour les propriétaires, et par le préfet pour l'État. Le règlement de l'indemnité est beaucoup plus avantageux au propriétaire quand il fait avec l'État. Le propriétaire ne paye que la plus-value, dans le cas où les dépenses dépassent la valeur des améliorations. Si, au contraire, la plus-value était supérieure aux frais, le propriétaire ne devrait que le remboursement des dépenses. L'État agit dans l'intérêt de la salubrité, non pour réaliser des profits, tandis qu'il est naturel de réserver un bénéfice aux concessionnaires qui entreprennent le déssèchement à leurs risques et périls.

Marché-vente (*Enregistrement*). T. VI, p. 311.

Le marché-vente de meubles est passible du droit de 2 0/0 (2 fr. 50 0/0 avec les décimes). Le marché-vente d'immeubles est un contrat innomé qui est soumis au droit fixe de 3 fr. (3 fr. 75 avec les décimes). Le marché-vente de meubles pouvant être réalisé par tradition, la loi veut qu'on perçoive immédiatement le droit proportionnel de vente et non-seulement le droit d'obligation. Quant au marché-vente d'immeubles, le droit proportionnel de vente est un droit de mutation qui pourra être exigé, même sans qu'il y ait déclaration des parties, au moment de la réalisation du marché.

Le droit du marché-vente de meubles est réduit à 1 0/0 (1 fr. 25 0/0 avec les décimes) pour les fournitures qui intéressent le Trésor, les villes et les établissements publics.

Le résiliement du marché-vente, avant la réalisation, n'est qu'un *distrat* passible d'un droit fixe comme acte civil innomé. Au contraire, le résiliement d'une vente translative de propriété est pas-

[1] Rapport au Sénat, par M. Casabianca, sur le projet de Code rural.

sible du droit de mutation proportionnel (2 fr. 0/0 pour les meubles ou 2 fr. 50 0/0 avec les décimes et 5 fr. 50 pour les immeubles, 6 fr. 87 0/0 avec les décimes), lorsque le résiliement est fait plus de 24 heures après la vente[1] (V. *résiliement* et *vente à réméré*).

Marine. T. IV, p. 220.

Le recrutement des marins pour la flotte et des ouvriers pour les arsenaux a lieu au moyen de l'*inscription maritime*, institution qui oblige tous ceux qui se livrent à la pêche ou à la navigation à servir la marine de l'État si elle réclame leurs services.

Art. 2 de la loi du 3 brumaire an IV. « Sont soumis à l'inscription maritime : 1° les marins de tout grade et de toute profession naviguant dans l'armée navale ou sur les bâtiments de commerce; 2° ceux qui font la navigation de la pêche de mer sur les côtes ou dans les rivières jusqu'où remonte la marée; et pour celles où il n'y a pas de marée, jusqu'à l'endroit où les bâtiments de mer ne peuvent remonter; 3° ceux qui naviguent sur des pataches, allèges, bateaux et chaloupes, dans les rades et dans les rivières, jusqu'aux limites ci-dessus indiquées. L'art. 44 de la même loi permettait d'appeler, en cas de guerre ou de travaux extraordinaires, les charpentiers de navire, perceurs, calfats, voiliers, pouliniers, tonneliers, cordiers et scieurs de long exerçant leur profession dans les ports et non inscrits comme marins. Ils n'étaient pas inscrits sur les mêmes registres que les marins obligés à l'inscription maritime; ils étaient portés sur un registre spécial, bien qu'ils fussent enregistrés dans le bureau de l'inscriptionnement. Cette servitude a été supprimée et les ouviers ont été soumis au droit commun (loi du 4 juin 1867).

L'inscription des marins est faite sur la demande de la partie ou d'office à défaut de déclaration. Les matelots qui se présentent spontanément jouissent de quelques avantages (art. 11 et 12 de la loi du 3 brumaire an IV). Les marins sont portés sur les registres de l'inscription maritime de 18 à 50 ans. On les divise en quatre classes qui ne doivent, dans chaque quartier, être appelées que dans l'ordre suivant : 1° les célibataires; 2° les veufs sans enfants; 3° les hommes mariés sans enfants; 4° les pères de famille.

Jusqu'en 1835, la levée des gens de mer était faite au fur et à mesure des besoins de la flotte; il en résultait que les navigateurs

[1] A la page 312 du t. VI, ligne 19, il faut lire « est soumis à son second droit de mutation de 2 fr. 0/0 ou de 5 fr. 50 0/0. »

au long cours étaient *de fait* dispensés, bien qu'ils fussent légalement soumis aux obligations de l'inscription maritime. Depuis 1835 la levée des gens de mer est permanente et régulière; chaque année on appelle un certain nombre de matelots de 20 à 40 ans parmi les inscrits (circulaire du 9 avril 1835).

Art. 37 de la loi du 27 juillet 1872 : « L'armée de mer est composée, indépendamment des hommes fournis par l'inscription maritime : 1° des hommes qui auront été admis à s'engager volontairement ou à se rengager dans les conditions déterminées par un règlement d'administration publique; 2° des jeunes gens qui, au moment des opérations du conseil de révision, auront demandé à entrer dans un des corps de la marine et auront été reconnus propres au service; 3° à défaut d'un nombre suffisant, d'hommes compris dans les catégories précédentes, du contingent fixé par décret du ministre de la guerre. Ce contingent est fourni par chaque canton dans la proportion fixée par ladite décision, et composé « des jeunes gens compris dans la liste du recrutement cantonal et auxquels sont échus les premiers numéros sortis au tirage au sort. » Les engagements profitent aux jeunes gens compris dans le contingent. Comme ceux qui demandent à être dispensés sont plus nombreux que ceux qui demandent à entrer dans l'armée de mer, un tirage au sort désigne ceux qui profiteront de la dispense résultant des engagements.

Mendicité. T. II, p. 60.

La mendicité est un fait punissable d'après la loi pénale. De plus, le mendiant condamné peut être, après l'expiration de sa peine, conduit dans un *dépôt de mendicité*.

Menses épiscopales. Chapitres. Cures. Succursales. T. V, p. 207, 213, 217.

Si un donateur voulait faire une libéralité avec affectation perpétuelle à une cure, à une succursale, à un chapitre ou réunion de chanoines, à un archevêché ou évêché, son intention ne serait pas remplie par une donation faite aux titulaires actuels; car le titulaire disparaissant, les effets de la libéralité le suivraient ou, en cas de mort, passeraient à ses héritiers. Pour échapper à ces inconvénients, la loi a donné le caractère de personne morale aux titres eux-mêmes. Une cure, une succursale[1], sont des personnes morales que repré-

[1] Lorsque plusieurs communes n'ont qu'une succursale ou qu'une cure, la dépense pour la construction de l'église peut être mise à la charge des communes intéressées. Décret du 14 février 1810. L'arrêté par lequel le préfet, après avoir pris

sentent leurs titulaires; il en est de même des chapitres formés par la réunion des chanoines. On distingue les *chapitres cathédraux*, qui sont attachés aux églises cathédrales ou métropolitaines, et les *chapitres collégiaux*, qui siègent dans les villes où il n'y a ni évêché ni archevêché. Les évêques ou archevêques sont capables d'acquérir, en vertu de leur titre, et la personne morale qu'ils représentent s'appelle *mense épiscopale*.

L'évêque est aussi le représentant des séminaires diocésains, mais quoique représentés tous deux par l'évêque, le *séminaire* et la *mense* sont deux personnes distinctes.

On s'est demandé si le *diocèse* est une personne morale capable d'acquérir. La jurisprudence du Conseil d'Etat a plusieurs fois changé sous l'influence des événements politiques. Après avoir décidé pendant longtemps que ce n'était qu'une division administrative, le Conseil d'État a été d'avis qu'il y avait lieu d'accepter des donations faites à un diocèse. Ces deux décisions n'étaient pas inconciliables. Il y a une personne morale qui s'appelle l'évêché, et sans doute c'est parler peu correctement que de faire une donation au diocèse. Cette incorrection ressemble à celle qu'on commettrait en faisant une donation à *la mairie* au lieu de donner à la commune. Mais faut-il considérer comme une cause de nullité cette faute de langage? En tout cas, la question de nullité est de la compétence des tribunaux civils, et le Conseil d'État a pu être d'avis d'autoriser les donations faites en ces termes, la question de validité étant réservée. Par un avis en date du 6 avril 1880, le Conseil d'État, revenant à la jurisprudence primitive, a décidé que le *diocèse* n'avait pas la personnalité civile.

Mines, Minières et Carrières. T. V, p. 460.

La loi du 21 avril 1810 distingue les mines, les minières et les carrières. On entend par *mines* des gisements en couches, amas ou filons : 1° de métaux ou de substances métalliques; 2° de charbons, bois fossiles, bitumes, aluns et sulfates à base métallique[1]. Les *minières* comprennent les minerais de fer ou d'alluvion, les terres py-

l'avis du conseil général et du conseil d'arrondissement, répartit entre les communes intéressées les frais de reconstruction, est une acte d'administration qui ne peut être déféré au Conseil d'État devant la section du contentieux. Arr. Cons. d'Ét. du 23 mars 1872, *C. de Saint-Sauveur*.

[1] D'après les termes de l'article 2 du décret du 21 avril 1810, on commence par compter au nombre des mines certains métaux nominativement désignés, avec cette addition : « *et toutes autres substances métalliques*. » On y ajoute ensuite le soufre, le charbon, les aluns, les bitumes, sulfates et bois fossiles.

riteuses propres à être converties en sulfate de fer, les terres alumineuses et les tourbes. Enfin, les *carrières* renferment les ardoises, les grés, pierres à bâtir et autres matières semblables. Quoique la loi du 21 avril 1810 ait procédé, dans ses définitions, par voie d'énumération, nous ne pensons pas qu'elle soit limitative dans toutes ses parties. Voici, selon nous, la distinction qu'il y a lieu de faire sur ce point. La définition des minières étant une création artificielle de la loi, nous croyons qu'il faut s'en tenir à l'énumération du tout, tandis que la distinction entre les mines et les carrières étant tracée par la nature des choses, l'énumération en ce qui les concerne est, à nos yeux, seulement énonciative.

Les mines, les minières et les carrières, diffèrent par le régime administratif auquel elles sont soumises. Les mines ne peuvent être exploitées qu'en vertu d'une concession par décret, dans la forme des règlements d'administration publique[1]. Le chef de l'État l'accorde discrétionnairement à celui des demandeurs qui paraît lui offrir les meilleures garanties pour une bonne exploitation ; la qualité de propriétaire du sol où se trouve le gisement n'est même pas une cause de préférence devant laquelle le gouvernement soit tenu de s'arrêter, si le propriétaire ne lui paraît pas être dans les conditions de fortune, d'intelligence ou d'activité favorables à l'exploitation de la mine. Seulement, lorsque la concession est accordée à un étranger, le décret de concession attribue, à titre d'indemnité, au propriétaire qu'on dépouille de la propriété du dessous, une certaine part dans les produits de la mine.

Sous ce rapport, la loi du 21 avril 1810 a consacré une innovation importante; car la loi des 12-28 juillet 1791 donnait au propriétaire, qui en faisait la demande, un droit de préférence à obtenir la concession. L'administration devait même, avant de concéder à un tiers, mettre le propriétaire en demeure d'exploiter; car les propriétaires de la surface avaient un droit exclusif à profiter des mines dont l'exploitation n'allait pas au delà de 100 pieds de profondeur.

Après la concession, il y a, pour ainsi dire, deux propriétés superposées, mais distinctes l'une de l'autre. Comme elles appartiennent à des propriétaires différents, elles sont aussi le gage exclusif

[1] Il ne peut être statué que par un décret sur les demandes en concession de mines, soit qu'on accorde, soit qu'on refuse. Il y aurait donc *excès de pouvoir* si le ministre prononçait, par arrêté, le rejet d'une demande en concession. Arr. Cons. d'Ét. du 24 janvier 1872. En effet, l'art. 18 de la loi du 21 avril 1810 porte qu'il *sera statué définitivement par un décret sur la demande en concession.*

tités dont ils avaient ion ne l'obligerait pas à demander
rs maîtres de for urrait-il les nommer sans provo-
par le préfet serait autrement s'il leur était
s au Conse crédit serait nécessaire.
prix d onnés des *instructions* ou des
ıglé à
p les. *Générales*, elles sont
s adressées à tous les
s sont particulières à
s par dépêche ma-
tions révèlent la
onnés l'interpré-
rtaine latitude
et *impératif*;
démission.
s sont ou
nvoyées
près la
otum

tant n
aire avait droit
it de donner la permiss.
propriétaire ne voulait pas exploi

Ce qui précède ne s'appliquait qu
par tranchée ou à ciel ouvert; car lorsqu
par *galeries souterraines*, une concession ét
s'obtenait en suivant les mêmes formes qu'en ma

La législation que nous venons d'analyser a été
plusieurs points par la loi des 9-17 mai 1866. 1° Le
naire d'une minière n'est tenu de fournir aux propriétaires
des quantités suffisantes de minerai; 2° le propriétaire peut
ploiter par galeries souterraines avec l'autorisation du préfet;
3° l'établissement des forges et usines n'est soumis à aucune auto-
risation préalable.

Les *tourbières* (on appelle ainsi des gisements de matières végé-
ales à l'état de détritus qui, après avoir été convenablement sé-
chées, servent de combustible) ne peuvent être exploitées que par
e propriétaire ou de son consentement. Le propriétaire lui-même
st tenu d'obtenir l'autorisation du préfet, sous peine d'amende;
nais s'il ne veut pas exploiter la tourbière, l'administration n'a
as le pouvoir d'accorder la permission d'exploiter à un tiers qui
'aurait pas obtenu l'assentiment du propriétaire[2].

L'exploitation des *carrières* n'est soumise à aucune permission,
t le propriétaire a seul le droit d'exploiter, à l'exclusion de tout
utre, sauf les entrepreneurs de travaux publics qui, en vertu
'une subrogation au droit de l'État peuvent prendre des matériaux
ır les propriétés voisines des travaux[3]. Les carrières sont seule-

[1] Art. 68 de la loi du 21 avril 1810.
[2] Art. 83 et 84.
[3] Loi du 28 pluviôse an VIII, art. 4. — Art. 81 et suiv. de la loi du 21 avril 1810.

Une fois accordées, les concessions ne peuvent pas être retirées arbitrairement par le gouvernement; mais il est certains cas, prévus par la loi, où elles deviennent révocables. Ainsi, d'après la loi du 27 avril 1838 sur l'*assèchement des mines*, le concessionnaire qui ne paye pas, dans le délai de deux mois, sa part contributive dans les frais communs, est réputé faire l'abandon de sa concession, et le ministre peut en prononcer le *retrait*[1]. Les travaux d'assèchement sont entrepris dans le cas où, plusieurs mines étant sujettes à inondation, il est indispensable de procéder, avec ensemble, à leur dessèchement; car, si l'eau restait sur un point, elle se répandrait sur les parties asséchées de manière à rendre inutiles les travaux exécutés sur les mines contiguës. Cette *résolution*, qui permet de procéder à l'adjudication publique de la concession résiliée, ne doit pas être confondue avec la *suspension simple* prononcée par le préfet, en vertu du pouvoir de surveillance et de police qui lui a été conféré par la loi, dans l'intérêt de la sécurité publique[2].

Le *retrait* ne pouvant être prononcé que dans les cas déterminés par la loi, il donne ouverture au recours contentieux lorsqu'il est prononcé en dehors des termes où la loi l'autorise; la suspension, en vertu du droit de police, est, au contraire, une mesure d'*administration pure*.

Quant aux *minières*, la loi du 21 avril 1810 distinguait : 1° celles qui contiennent du minerai de fer d'alluvion; 2° celles qui se composent de terres pyriteuses ou alumineuses; 3° celles qui sont exploitées à *ciel ouvert;* 4° celles qui nécessitent des *galeries souterraines*.

Les minières contenant du minerai de fer pouvaient, d'après la loi de 1810, être exploitées par le propriétaire du terrain en vertu d'une simple déclaration à la préfecture[3]. Si le propriétaire n'exploitait pas la minière, les maîtres de forges avaient le droit, après l'avoir mis en demeure, de se mettre en son lieu et place, avec l'autorisation du préfet[4]. Lorsque le propriétaire n'exploitait pas en quantités suffisantes, les maîtres de forge avaient également le droit de se faire mettre en son lieu et place pour extraire les

si elles ne sont pas notifiées à la préfecture dans le cours de l'instruction. L'art. 28 n'a pas été modifié par la loi du 27 juillet 1880.

[1] Art. 6 de la loi du 27 avril 1838.

[2] Décret du 3 janvier 1813 et ordonnance du 23 mars 1843.

[3] Art. 59 de la loi du 21 avril 1810.

[4] Même article.

quantités dont ils avaient besoin. S'il y avait concurrence entre plusieurs maîtres de forges, la répartition entre les concurrents était faite par le préfet, sur l'avis de l'ingénieur des mines, et sauf recours au Conseil d'État (art. 64 de la loi du 21 avril 1810). En ce cas, le prix des minerais extraits par d'autres que le propriétaire était réglé à dire d'experts (art. 66).

Pour les terres pyriteuses et alumineuses, l'exploitation ne pouvait être faite qu'avec la permission du préfet. La loi ne faisait d'ailleurs aucune distinction entre les propriétaires et les tiers, l'autorisation étant nécessaire aux uns et aux autres. Cependant le propriétaire avait droit à la préférence; car l'article 71 ne permettait de donner la permission aux tiers que dans le cas où le propriétaire ne voulait pas exploiter.

Ce qui précède ne s'appliquait qu'à l'exploitation des minières par tranchée ou à ciel ouvert; car lorsque l'exploitation était faite par *galeries souterraines*, une concession était nécessaire, et elle s'obtenait en suivant les mêmes formes qu'en matière de mines[1].

La législation que nous venons d'analyser a été modifiée sur plusieurs points par la loi des 9-17 mai 1866. 1° Le concessionnaire d'une minière n'est tenu de fournir aux propriétaires d'usines des quantités suffisantes de minerai; 2° le propriétaire peut exploiter par galeries souterraines avec l'autorisation du préfet; 3° l'établissement des forges et usines n'est soumis à aucune autorisation préalable.

Les *tourbières* (on appelle ainsi des gisements de matières végétales à l'état de détritus qui, après avoir été convenablement séchées, servent de combustible) ne peuvent être exploitées que par le propriétaire ou de son consentement. Le propriétaire lui-même est tenu d'obtenir l'autorisation du préfet, sous peine d'amende; mais s'il ne veut pas exploiter la tourbière, l'administration n'a pas le pouvoir d'accorder la permission d'exploiter à un tiers qui n'aurait pas obtenu l'assentiment du propriétaire[2].

L'exploitation des *carrières* n'est soumise à aucune permission, et le propriétaire a seul le droit d'exploiter, à l'exclusion de tout autre, sauf les entrepreneurs de travaux publics qui, en vertu d'une subrogation au droit de l'État peuvent prendre des matériaux sur les propriétés voisines des travaux[3]. Les carrières sont seule-

[1] Art. 68 de la loi du 21 avril 1810.
[2] Art. 83 et 84.
[3] Loi du 28 pluviôse an VIII, art. 4. — Art. 81 et suiv. de la loi du 21 avril 1810.

ment soumises à la surveillance de la police, et, sous ce rapport, il y a une distinction à faire. La carrière est-elle exploitée à *ciel ouvert*, la surveillance à laquelle elle est soumise est celle des autorités ordinaires, générales ou locales. Que si, au contraire, elle est exploitée par des *galeries souterraines*, la police et la surveillance s'exercent comme en matière de mines (art. 81 et 82 de la loi du 21 avril 1810).

A Paris toute exploitation de carrière souterraine est interdite.

Ministres. T. III, p. 70 et 212.

Les ministres sont à la fois des agents politiques et des chefs de services administratifs. Ils sont les intermédiaires et en quelque sorte le passage de la politique à l'administration.

Au point de vue politique ils sont responsables de la marche politique du gouvernement; ils sont responsables solidairement s'il s'agit de politique générale; ils sont civilement responsables des actes spéciaux à leur département. Ils peuvent être mis en accusation (V. *Haute-Cour*).

Au point de vue administratif ils sont chefs des services qui dépendent de leur département. La loi ne leur reconnaît pas le droit de faire des règlements; ils ne peuvent que donner des instructions à leurs subordonnés. Ces instructions, même quand elles sont en forme de règlements ne sont pas exécutoires, sous peine d'amende, à l'égard du public; elles n'ont d'autorité que vis-à-vis des employés.

Les constitutions ont disposé, à plusieurs reprises, que la division en ministères ne pourrait être faite ou modifiée que par une loi (loi des 27 avril-25 mai 1791. Constitution du 4 novembre 1848, art. 66). La constitution actuelle est muette et la division des ministères pourrait être faite ou modifiée par décrets; mais il faudrait toujours recourir à la loi pour les crédits que rendrait nécessaire la création d'un nouveau ministère.

Le nombre des départements ministériels est aujourd'hui de onze : 1° Affaires étrangères; 2° Justice et Cultes; 3° Intérieur; 4° Finances; 5° Guerre; 6° Marine; 7° Instruction publique et Beaux arts; 8° Travaux publics; 9° Agriculture; 10° Commerce; 11° Postes et Télégraphes. Les trois ministères des travaux publics, de l'agriculture et du commerce n'ont formé qu'un seul département pendant Plusieurs années sous le second Empire. Les postes et télégraphes n'étaient jusqu'à 1879 qu'une direction générale du ministère des finances. — Le Président de la République pourrait créer des minis-

tres sans portefeuille. Cette création ne l'obligerait pas à demander des crédits aux chambres; aussi pourrait-il les nommer sans provoquer un vote du Parlement. Il en serait autrement s'il leur était alloué un traitement; la demande d'un crédit serait nécessaire.

Les ministres donnent à leurs surbordonnés des *instructions* ou des *ordres*.

Les instructions sont *générales* ou *spéciales*. *Générales*, elles sont ordinairement développées par des circulaires adressées à tous les fonctionnaires du même ordre; *spéciales*, elles sont particulières à une affaire déterminée et ordinairement envoyées par dépêche manuscrite, quelquefois télégraphique. Les instructions révèlent la pensée du ministre, et font connaître aux subordonnés l'interprétation qu'il donne à la loi; mais elles laissent une certaine latitude aux subordonnés pour se décider. L'ordre est *précis* et *impératif*; il place l'agent entre deux partis, entre l'obéissance et la démission. « Il faut se soumettre ou se démettre. » Les instructions sont ou *spontanées* ou *provoquées*. Les instructions provoquées sont envoyées sur la demande des fonctionnaires subordonnés. C'est à peu près la différence que les Romains faisaient entre l'*edictum* et le *rescriptum principis*.

La troisième catégorie d'actes que font les ministres forme les *décisions*. Tandis que les instructions et les ordres sont, au moins quand ils sont généraux, des actes de *motu proprio*, les décisions sont rendues sur la réclamation des parties. La décision rappelle ce que les Romains appelaient *decretum* : *Quod cognoscens decrevit*. Le ministre dans la décision, comme l'empereur romain dans le *decretum*, vide une contestation et rend un jugement. Les décisions ministérielles sont rendues ordinairement en matière contentieuse. Le ministre cependant statue aussi sur la réclamation des parties en matière *d'administration pure* (V. note, art. 6 du décret du 25 mars 1852).

Ministres (Bureaux des). T. III, p. 216.

Les bureaux comprennent l'ensemble des employés qui sont chargés d'assister les autorités pour la préparation de leurs actes ou décisions. Bureaux des ministères, bureaux des préfectures, bureaux des sous-préfectures, bureaux de la mairie ou secrétariat de la mairie. L'organisation des bureaux n'est pas la même dans tous les ministères; mais il faut, quelles que soient les différences, que l'organisation réponde à des besoins qui sont partout les mêmes.

Il est des affaires confidentielles qui sont réservées au ministre, pour lesquelles il a besoin d'auxiliaires choisis par lui et investis

de sa confiance personnelle. Cet auxiliaire est le *Chef de cabinet.* Suivant le degré de confiance que le ministre lui accorde, ses attributions sont considérables ou restreintes. Quelquefois il est chargé de tout ce qui concerne le personnel et prend le titre de : *Chef de cabinet et Directeur du personnel.* On en a vu au contraire qui, malgré leur titre, n'étaient que des secrétaires particuliers. Dans les ministères où il n'y a pas de secrétaire général, le chef du cabinet en fait les fonctions, ouvre les dépêches et distribue les affaires entre les bureaux compétents. Le chef de cabinet suit ordinairement la fortune du ministre; il entre et sort avec lui.

Comme l'indique son titre, toutes les parties du département ministériel relèvent du *secrétaire général.* Personnel, *matières administratives,* matériel, tout rentre dans ses attributions. Il prépare les affaires qui demandent, parce qu'elles sont réservées, l'examen particulier du ministre. Quant aux autres, il les tranche lui-même s'il a reçu par délégation des pouvoirs propres ou il les présente à la signature du ministre avec ou sans observation. Chaque jour les dépêches sont ouvertes par le chef du cabinet qui retient les affaires réservées et remet les autres au secrétaire général; celui-ci les distribue entre les *directions* ou *divisions.* La direction est composée de plusieurs divisions, et la division de plusieurs bureaux. Quelquefois cependant le titre de directeur est conféré *intuitu personæ* à un chef de division qui mérite un avancement personnel; la direction, en ce cas, ne comprend pas plusieurs divisions. En réalité, c'est une division conduite par un directeur. Lorsque le service est très étendu, qu'il comprend une grande variété d'objets, que ces objets donnent lieu à un grand nombre de divisions et de subdivisions, ou crée une *direction générale* avec plusieurs directions dont chacune a plusieurs divisions et la division se partage en plusieurs bureaux. L'administration des postes et télégraphes n'était avant 1879 qu'une direction générale. L'enregistrement et les domaines sont sous l'autorité d'un directeur général. Le bureau est dirigé par un chef qui souvent a un sous-chef qui le supplée en cas d'empêchement et lui sert d'auxiliaire quand le titulaire n'est pas empêché. Enfin viennent les commis et expéditionnaires dont le nombre varie non-seulement de ministère à ministère, mais de bureau à bureau.

Nous allons donner quelques détails sur l'organisation des ministères.

Ministère de la Guerre. — Après le cabinet du ministre, viennent

sept directions : 1° direction de l'infanterie ; 2° de la cavalerie ; 3° de l'artillerie et des équipages ; 4° du génie ; 5° des services administratifs ; 6° des poudres et salpêtres ; 7° du service de santé. Il y a aussi une direction du contrôle et une direction de la comptabilité et du contentieux.

Ministère de la Marine. — Cabinet ; 1° direction du personnel ; 2° direction du matériel ; 3° services administratifs ; 4° comptabilité. Plus deux sous-directions pour le service général des colonies.

Ministère de la Justice — Cabinet ; 1° direction des affaires civiles et du sceau ; 2° direction des affaires criminelles et de grâce ; 3° direction du personnel ; 4° comptabilité.

Ministère des Affaires étrangères. — Cabinet et secrétariat ; 1° direction des affaires politiques ; 2° direction des affaires commerciales et consulaires ; 3° division des archives ; 4° division de la comptabilité.

Ministère de l'Intérieur. — 1° Direction du cabinet ; 2° direction du secrétariat et de la comptabilité ; 3° direction de l'administration départementale et communale ; 4° direction de l'administration pénitentiaire ; 5° direction de la sûreté générale.

Ministère des Finances. — 1° Direction du cabinet, du personnel et du matériel ; 2° direction du contentieux et de l'inspection générale des finances ; 3° direction du mouvement général des fonds ; 4° direction de la dette inscrite ; 5° direction de la comptabilité. Pour les services extérieurs : 1° direction générale des contributions directes ; 2° direction générale des contributions indirectes ; 3° direction générale de l'enregistrement et des domaines ; 4° direction générale des douanes ; 5° direction générale des manufactures de l'État ; 6° direction générale des monnaies et médailles ; 7° direction générale des caisses de l'amortissement et des dépôts et consignations.

Ministère de l'Instruction publique et des Beaux-Arts. — Cabinet ; 1° direction du secrétariat (sciences et lettres) ; 2° direction de l'enseignement supérieur et de l'administration académique ; 3° direction de l'enseignement secondaire ; 4° direction de l'enseignement primaire ; 5° direction de la comptabilité générale ; 6° direction générale des beaux-arts ; 7° direction des bâtiments civils ; 8° direction des musées.

Ministère des Travaux publics. — Cabinet ; 1° direction du personnel et du secrétariat ; 2° direction de la comptabilité ; 3° direction des routes et de la navigation ; 4° direction de la construction

des chemins de fer; 5° direction de l'exploitation des chemins de fer.

Ministère de l'Agriculture. — Cabinet, division de la comptabilité et des services intérieurs : 1° direction de la comptabilité; 2° direction de l'agriculture; 3° direction des forêts; 4° direction de l'hydraulique agricole; 5° direction des haras.

Ministère du Commerce. — Cabinet; 1° direction du secrétariat et de la comptabilité; 2° direction du commerce extérieur; 3° direction du commerce intérieur.

Ministère des Postes et Télégraphes. — 1° direction du cabinet et du service central; 2° direction du matériel et de la construction; 3° direction des services sédentaires; 4° direction des correspondances postales; 5° direction de la comptabilité.

Monitoire. T. II, p. 204.

Le *monitoire* était une ordonnance adressée par le juge séculier à l'*official* (ou juge ecclésiastique) à l'effet d'obtenir la publication au prône du fait sur lequel la justice cherchait des preuves. Saisi par l'envoi du monitoire, l'official s'adressait aux fidèles par l'intermédiaire des curés et les avertissait de révéler les faits à leur connaissance sous peine d'excommunication. Le monitoire supposait des rapports réguliers entre le juge ecclésiastique et le juge séculier. Les officialités ayant été supprimées, ces rapports sont devenus impossibles et le *monitoire* a été supprimé. M. Vuillefroy (Administration du culte ecclésiastique, V° *Monitoire*) soutient qu'on pourrait encore aujourd'hui requérir la publication d'un monitoire par l'autorité ecclésiastique.

Monnaie. T. I, p. 89.

La monnaie est une valeur qui sert d'intermédiaire pour l'échange des produits. Ce n'est pas une *mesure* de la valeur, car toute valeur étant variable suivant l'offre et la demande, il n'y en a pas une seule qui ait la fixité nécessaire pour faire une mesure. Elle n'est qu'un intermédiaire, un moyen de faciliter la comparaison entre les diverses espèces de produits par leurs rapports avec une autre valeur. Le caractère principal de la monnaie c'est qu'elle a cours forcé et force libératoire. Elle a *cours forcé*, c'est-à-dire qu'un créancier ne peut pas refuser de la recevoir en paiement; elle a *force libératoire*, c'est-à-dire qu'elle termine les affaires réglées en espèces et ne laisse subsister entre les parties aucun rapport d'obligation, à moins que le paiement n'ait été fait indûment ou qu'il ne soit accompagné de stipulations nouvelles.

Le cours forcé n'est cependant pas essentiel et on pourrait concevoir une monnaie qui serait acceptée dans l'usage sans être imposée par la loi. C'est même l'usage qui, à l'origine, a consacré la monnaie et on comprendrait que dans nos sociétés de civilisation avancée le commerce, devançant l'État, fît fabriquer, sans qu'elle eût cours forcé, une monnaie qui serait préférée sur certaines places.

Monométallisme.

Le monométallisme est la doctrine économique d'après laquelle un métal unique doit servir à faire de la monnaie, par opposition au bimétallisme, qui admet plusieurs étalons. Le monométallisme est fondé sur l'impossibilité d'établir un rapport officiel qui soit constant entre les métaux; car chacun a une valeur qui est sujette aux variations de l'offre et de la demande.

Morts (Mémoire des). T. II, p. 143.

La diffamation contre une personne décédée est-elle punissable? La question autrefois controversée a été résolue par la loi du 29 juillet 1881. La diffamation contre un mort n'est punie que dans le cas où les auteurs de la diffamation auraient eu l'intention de porter atteinte à l'honneur ou à la considération des héritiers vivants. — D'un autre côté, l'article 34, § 2, accorde aux héritiers, dans tous les cas, le droit de réponse pour rectifier les faits qui auraient été inexactement racontés.

Mutation (Droits de). T. VI, p. 294 (V. *Enregistrement*).

Les droits de mutation sont dus pour les frais de translation de propriété d'immeubles ou de fonds de commerce. Ils sont exigibles bien que les parties n'en fassent pas la déclaration. Ils diffèrent des *droits d'acte* qui sont dus lorsque les parties font la déclaration ou lorsque la preuve résulte d'inventaires et autres actes présentés à l'enregistrement.

N

Nivellement (V. *Alignement*). T. VI, p. 43.

Noblesse. T. II, p. 21.

Elle résultait de la naissance et de l'anoblissement. L'anoblissement était conféré par lettres du roi et aussi par l'acquisition d'une charge anoblissante. D'après Necker, il y avait au moment où commença la révolution 4,000 charges qui avaient la vertu anoblissante. La noblesse donnait droit à voter pour les États généraux et provin-

ciaux dans un ordre à part. Elle exemptait de la taille, de la corvée. Les nobles étaient affranchis des peines corporelles, la mort exceptée. Encore la condamnation à mort pour le noble n'était pas exécutée comme pour le roturier. Celui-ci était pendu tandis que le noble était décapité (V. *Égalité civile* et *Titres nobiliaires*).

Noms (Changement et additions de). T. II, p. 35, *note*.

Lois du 5 fructidor an II, 11 germinal an XI, 28 mai 1858. — Les changements et additions de nom sont autorisés par décret, le Conseil d'État entendu. Les tiers ont le droit de faire opposition dans l'année qui suit l'insertion du décret au *Bulletin des lois*. Il faut que l'opposant ait un intérêt à s'opposer au changement. Il n'y a pas intérêt suffisant : 1° lorsque le nom est trop répandu pour constituer une propriété exclusive ; 2° si l'impétrant avait une possession que l'autorisation ne fait que confirmer ; 3° si l'impétrant avait des titres analogues à ceux de l'opposant ; 4° si l'impétrant conserve un autre nom qui rend toute confusion impossible.

Lorsque l'acte de l'état civil porte un nom que n'a pas le droit de prendre la personne que cet acte concerne, le ministère public a le droit d'agir en rectification comme partie principale. Cette question est controversée ; mais l'affirmative a prévalu. V. l'exposé de la controverse, p. 29 et suiv. du tome II.

O

Objets perdus. T. V, p. 5.

Les objets perdus ne sont régis ni par l'article 713 qui a pour objet les biens vacants, ni par l'article 714 relatif aux biens qui n'appartiennent à personne, mais par des dispositions spéciales (art. 717, 2e §).

1° Les sommes versées aux guichets des agents des postes sont acquises à l'État après huit années sans réclamation (loi du 31 janvier 1833).

2° Les ballots, caisses et paquets confiés aux entrepreneurs de transport doivent, s'ils ne sont pas réclamés dans les six mois, être remis aux préposés de l'enregistrement qui les font vendre aux enchères, et les sommes provenant de la vente sont restituées à l'ayant-droit, s'il les réclame dans le délai de deux ans. Ce délai passé, la somme appartient à l'État (décret du 13 août 1810).

3° Les *objets mobiliers* déposés aux greffes et geôles à l'occasion des procès civils et criminels sont vendus par l'administration des

lomaines et le prix en provenant est versé à la caisse des dépôts et consignations. Les ayants-droits peuvent les réclamer pendant trente ans (ord. du 22 février 1829). Les *pièces* et *papiers* sont gardés par le greffier qui les remet à l'ayant-droit et ne sont pas compris dans les *objets mobiliers* à vendre.

En dehors de ces dispositions spéciales, les objets perdus doivent, après un délai de trois ans, être remis à l'inventeur qui les avait déposés; celui-ci en est propriétaire définitif s'ils ne sont pas réclamés par le propriétaire. Cette réclamation peut être faite pendant trente ans contre l'inventeur lui-même (art. 2279 C. civ.), car il sait que l'objet appartient à autrui et il ne peut pas être de bonne foi; mais si l'objet était aliéné, le tiers acquéreur de bonne foi serait immédiatement à l'abri de toute action à l'égard du propriétaire. En effet le délai de trois ans court, d'après l'art. 2279, 2e §, du *jour du vol ou de la perte* (arrêté du ministre des finances du 3 août 1825).

Obligations (*Enregistrement*). T. VI, p. 340.

Sont taxés à raison de 1 fr. p. 100 ou 1 fr. 25 avec les décimes : « les contrats, transactions, promesses de payer, arrêtés de compte, billets, mandats; les transports, cessions et délégations de créances à terme, les délégations de prix stipulées dans un contrat pour acquitter des créances à terme envers un tiers sans énonciation de titre enregistré, sauf, pour ce cas, à restitution dans un délai prescrit, s'il est justifié d'un titre précédemment enregistré; les reconnaissances, actes de dépôts de sommes des particuliers et tous autres actes ou écrits qui contiennent des obligations de sommes, sans libéralité et sans que l'obligation soit le prix d'une transmission de meubles ou d'immeubles non enregistrés » (art. 69, § 3, n° 3 de la loi du 22 frimaire an VII). Quant à la liquidation, le droit est dû sur « *le capital exprimé dans l'acte qui en fait l'objet* » (art. 14, n° 2 de la même loi).

Si l'obligation contient une libéralité, il faudrait appliquer le tarif des donations. S'il y avait transmission de propriété, le tarif des mutations.

La promesse de prêt ne donne pas lieu à la perception du droit proportionnel, mais seulement au droit fixe. — D'après une décision du ministre des finances, en date du 20 août 1852, le crédit foncier fait un prêt conditionnel en vertu duquel inscription peut être prise pour la sûreté du prêt éventuel : L'enregistrement perçoit :

1° Un droit fixe sur le prêt conditionnel;

2° 1 pour 100 (1 fr. 25 avec les décimes) sur le prêt définitif.

En cas de réalisation du prêt le droit fixe n'est pas imputable sur le droit proportionnel.

D'après la loi du 23 août 1871, article 3, les *ouvertures de crédit* sont taxées à 0 fr. 50 p. 100 (0 fr. 67 1/2 p. 100 avec les décimes). Lors de la réalisation, on perçoit les droits fixés par les lois en vigueur, mais il est tenu compte dans la liquidation du montant du droit payé au moment de l'ouverture.

Entre les opérations du Crédit foncier et les ouvertures de crédit il y a cette différence que dans l'ouverture de crédit le créditeur seul est obligé, le crédité étant libre de profiter ou non du crédit mis à sa disposition. Dans les conventions avec le crédit foncier les deux parties sont engagées sous condition, l'une à prêter, l'autre à recevoir le prêt, après l'accomplissement des formalités de la purge.

La loi ne parle que des obligations de sommes et n'ajoute pas « des valeurs. » La Régie perçoit le droit d'obligation sur les valeurs lorsque ces valeurs sont devenues la propriété du débiteur. Le droit de quittance en effet est dû sur les sommes ou valeurs et le droit de quittance est corrélatif à celui d'obligation.

L'obligation de restituer par le commodataire ou emprunteur à usage ne donne lieu qu'au droit fixe. Le commodataire n'a jamais été propriétaire de l'objet emprunté et son obligation consiste à rendre en nature.

Octroi de mer.

L'article 166 de la loi du 5 avril 1884 porte : « Les dispositions de la présente loi relatives aux octrois municipaux ne sont pas applicables à l'octroi de mer qui reste assujetti aux règlements en vigueur en Algérie et dans les colonies. »

Les octrois municipaux en Algérie et aux colonies sont remplacés par un octroi de mer perçu à la frontière par les agents des douanes. Une partie du produit est versée à la caisse coloniale pour l'indemniser des frais de perception, et l'autre partie est répartie entre les communes. L'octroi de mer est perçu sur les marchandises de toute origine, aussi bien sur celles qui viennent de la métropole que sur celles venant de l'étranger. Les douanes, au contraire, ne peuvent être établies que sur les marchandises de l'étranger. L'octroi est une véritable douane coloniale sur les produits métropolitains.

En Algérie, l'octroi de mer est perçu non-seulement sur les marchandises introduites par les ports, mais aussi sur celles qui viennent de la Tunisie et du Maroc. Un décret du 26 décembre 1884 en a limité la durée au 26 décembre 1889.

Octrois. T. VI, p. 466.

L'article 147 de la loi du 28 avril 1816 porte que, « lorsque les « revenus d'une commune seront insuffisants, il pourra y être « établi, *sur la demande du conseil municipal*, un droit d'octroi sur « les consommations. » La taxe d'octroi est donc un impôt municipal indirect sur les consommations locales. Son origine est fort ancienne. Les communes affranchies obtenaient du roi, en sa qualité de seigneur suzerain de toutes les villes libres, la permission (d'où le mot *octroi*) d'établir des droits sur l'entrée des denrées aux barrières. Cette autorisation n'était pas ordinairement *octroyée* gratis, et le roi réservait un prélèvement au profit du Trésor. Le mauvais état des finances fit même qu'en 1647 un édit attribua au trésor royal tout le produit des octrois établis, en permettant aux communes de doubler leurs taxes locales. Un édit de 1663, régularisant cette mesure d'expédient, disposa que d'une manière permanente la moitié des droits d'octroi serait versée dans les caisses de l'État. Les droits d'octroi furent supprimés après la Révolution, ainsi que toutes les douanes intérieures dont il restait encore quelque chose[1]. Ils furent rétablis pour Paris d'abord[2] et puis pour quelques autres villes, par des dispositions spéciales[3]. Leur rétablissement par une loi générale ne tarda pas à suivre[4]. Cette création impopulaire fut dissimulée sous la couleur de l'intérêt des hospices et sous le nom d'*octroi de bienfaisance*. — La législation actuelle, en cette matière, se compose : 1° de la loi du 28 avril 1816, article 147 ; 2° de la loi du 8 décembre 1814 ; 3° de l'ordonnance royale du 9 décembre 1814, qui reproduit toutes les dispositions des lois et règlements antérieurs non abrogés par la loi du jour précédent ; 4° le décret portant règlement d'administration publique du 12 février 1870, fait en exécution de la loi du 24 juillet 1867, art. 8, avec le tarif général annexé.

L'article 147 de la loi du 28 avril 1816 permet d'établir des octrois sur les *consommations*, en employant une expression aussi générale que possible ; elle ne distingue donc pas entre la *consommation personnelle* et la *consommation industrielle*, et il n'y aurait, par conséquent, rien d'illégal dans un décret qui autoriserait la taxe des charbons ou autres matières servant à la fabrication de

[1] Loi des 2-17 mars 1791.
[2] Loi du 27 vendémiaire an VII.
[3] Loi du 27 frimaire an VIII.
[4] Loi du 5 ventôse an VIII.

produits manufacturés destinés au commerce général. A la vérité, une disposition spéciale du règlement de l'octroi excepte ordinairement du tarif la consommation industrielle par une clause ainsi conçue : « Ne seront pas soumis aux droits établis par les présentes « les matières destinées à entrer dans la fabrication de produits « manufacturés pour le commerce général. » Mais autre chose est de juger l'opportunité de la taxe, autre chose est de prononcer sur sa légalité. Si donc la réserve n'avait pas été faite, la perception pourrait valablement porter sur la consommation industrielle tout aussi bien que sur la consommation domestique[1].

De la généralité des expressions employées dans l'article 147 précité, il faut aussi conclure que tous les objets de consommation peuvent être légalement imposés, sans qu'il y ait lieu de distinguer entre les matières alimentaires ou de première nécessité, et celles qui n'auraient pas ce caractère. Ainsi, quoique en général les blés ne soient pas taxés, aucune disposition ne s'oppose à ce que cette denrée soit comprise dans le tarif[2]. A la vérité, la loi du 11 frimaire an VII disposait formellement qu'on ne pourrait pas imposer le beurre, le lait, les fromages, les légumes et autres menues denrées servant habituellement à la nourriture de l'homme, les grains et farines. Cette exception fut reproduite dans le décret du 17 mai 1809 et dans l'ordonnance du 9 décembre 1814; mais la loi du 28 avril 1816 s'est servie d'expressions qui peuvent être considérées comme emportant abrogation des restrictions écrites dans les dispositions antérieures[3].

On peut aussi tirer des termes de l'article 147 la solution d'une autre question. La loi disant que la taxe d'octroi peut être établie *sur la demande du conseil municipal*, nous en concluons que l'initiative doit partir de l'autorité locale, et que le gouvernement ne

[1] La jurisprudence de la Cour de cassation s'est fixée dans ce sens (arrêts des 8 mars 1847, 20 mai et 6 décembre 1848, 18 février 1852).

[2] Les blés sont imposés à l'octroi de Marseille, mais la position de cette ville fait de la taxe locale une espèce de droit de douane (*Observ.* de M. Thiers dans l'*enquête sur l'impôt des boissons*, p. 201). Avant la loi de 1816, les grains et les farines étaient, par une disposition expresse, exceptés de l'octroi; cette restriction n'ayant pas été reproduite par l'article 147 de la loi du 28 avril 1816, la Cour de cassation en a conclu avec raison que ces denrées pouvaient désormais être légalement imposées (arrêts du 18 juillet 1834, du 18 février 1852 et du 19 juillet 1854).

[3] La loi du 28 avril 1816 est la véritable loi fondamentale de la matière des *Octrois;* c'est elle qui lui a donné son plein développement, tandis que la loi du 11 frimaire an VII ne fut qu'une loi de début, où les rédacteurs cherchèrent, pour faire accepter la mesure, à la cacher sous les restrictions.

pourrait pas imposer, malgré le conseil municipal, cette taxe à une commune, même quand il serait démontré que ses revenus sont insuffisants[1].

La législation antérieure à 1816[2] prescrivait la division des articles du tarif en cinq catégories, qui étaient : 1° les boissons et liquides; 2° les comestibles; 3° les combustibles; 4° les fourrages; 5° les matériaux. Cette division est encore suivie dans l'usage, et on la retrouve dans presque tous les tarifs approuvés; mais ce qui est un simple usage n'est pas une obligation, et, en présence des termes de l'article 147 qui ne prescrivent pas les catégories, il nous paraît impossible de décider qu'elles sont une condition de légalité, dont l'absence entraînerait la nullité de la perception[3].

Comme les octrois ne doivent être établis qu'en cas d'insuffisance des revenus communaux, il faut que leur établissement soit d'abord examiné au point de vue de la situation financière de la commune. Les formes suivantes sont suivies dans les cas où l'établissement de l'octroi doit être approuvé par décret. La délibération du conseil municipal est transmise par le préfet au ministre de l'intérieur, qui en soumet l'examen à la section de l'intérieur du Conseil d'État. Si le ministre estime qu'il y a lieu de suivre, le conseil municipal est appelé à voter le tarif, et la nouvelle délibération est transmise au ministre des finances. La section des finances du Conseil d'État est appelée à examiner l'affaire au point de vue des tarifs, comme celle de l'intérieur l'avait étudiée sous le rapport des ressources de la commune; enfin, l'assemblée générale arrête la rédaction définitive du projet de décret qui est présenté par le ministre des finances au chef de l'État[4]. Le conseil municipal pourrait par une seule délibération présenter à la fois le projet avec les tarifs proposés. Cette combinaison abrégerait les formalités et, d'un autre côté, permettrait à la section de l'intérieur de donner son avis sur les tarifs.

[1] La loi du 5 ventôse an VIII, article 2, autorisait l'imposition d'office; mais nous pensons que cette disposition a été abrogée par les termes formels de l'article 147 de la loi du 28 avril 1816. — La jurisprudence du Conseil d'État est fixée en ce sens (arrêt du 16 décembre 1842).

[2] Décret du 17 mai 1809, art. 16, et ordonnance du 9 décembre 1814, art. 11 à 24.

[3] C'est en ce sens que la Cour de cassation a fixé sa jurisprudence (arr. des 18 février 1852 et 19 juillet 1854). — Voir, sur toutes ces questions, le *Dictionnaire de l'administration française* de M. Block, v° *Octrois*, article de M. Vautrin.

[4] Ordonnance du 9 décembre 1814. — Décret du 25 mars 1852, tableau A *q*. — Décret du 2 août 1879, art. 7, n° 14.

Dans quels cas l'approbation doit-elle être donnée par décret?

L'article 137 de la loi du 5 avril 1884 exige que les délibérations relatives aux octrois soient approuvées par décret du président de la République, rendu en Conseil d'État, après avis du conseil général ou de la commission départementale dans l'intervalle des sessions. Ces formalités sont exigées non-seulement pour l'établissement des octrois, mais aussi 1° pour les règlements relatifs à la perception; 2° pour toute augmentation de taxe ou pour toute prorogation pendant une période de plus de cinq ans; 3° pour les modifications aux règlements et aux périmètres existants; 4° pour l'assujettissement à la taxe d'objets non encore imposés au tarif local, 5° pour l'établissement et le renouvellement d'une taxe non comprise au tarif général; 6° pour l'établissement ou le renouvellement d'une taxe excédant le *maximum* fixé par ledit tarif général.

Par exception, l'approbation par arrêté du préfet suffit lorsque la délibération du conseil municipal a pour objet la suppression ou la diminution[1] des taxes d'octroi; mais, en ce cas, l'avis du conseil général ou, dans l'intervalle des sessions, de la commission départementale doit aussi être demandé (art. 138 de la loi du 5 avril 1884). Enfin l'approbation du préfet n'est même pas nécessaire et la délibération du conseil municipal est exécutoire par elle-même, quand elle a pour objet « l'augmentation ou la prorogation des taxes d'octroi pour une période de cinq ans au plus, sous la réserve toutefois qu'aucune des taxes maintenues ou modifiées n'excédera pas le tarif maximum déterminé par le tarif général et ne portera que sur des objets compris dans le tarif » (art. 139 de la loi du 5 avril 1884).

Les pouvoirs de l'administration supérieure, en matière d'octroi, consistent à donner ou à refuser l'approbation; elle peut aussi réduire un article ou le supprimer, le reste demeurant approuvé; mais elle ne pourrait pas substituer un article nouveau à un article rejeté ou ajouter aux propositions du conseil municipal un article sur lequel il n'aurait pas été délibéré. L'initiative du conseil municipal est exigée tant pour la partie que pour le tout.

Les boissons étant déjà frappées, au profit du Trésor, de droits à l'entrée des villes, le législateur a limité le chiffre des taxes d'octroi qui pourraient être établies sur cette denrée. L'article 149 de la loi

[1] L'approbation du préfet est exigée pour la *suppression* ou la *diminution* des taxes d'octroi, parce que le maintien de cette ressource, une fois créée, peut être indispensable à l'équilibre du budget communal.

du 28 avril 1816 avait disposé qu'on ne pourrait pas lever pour la commune une somme supérieure à celle qui est perçue par l'État. Le même article cependant admettait qu'il pourrait être dérogé à la règle générale par une ordonnance royale. Une loi du 11 juin 1842, tout en maintenant la règle et les dérogations, décida qu'au lieu d'une ordonnance royale, il faudrait une loi spéciale pour la validité de l'exception. La même loi portait qu'après une période de dix années (au 31 décembre 1852), toutes les taxes seraient ramenées aux limites du droit d'entrée; cependant des dérogations ont été consacrées par des dispositions formelles qui ont prorogé le délai de dix années. D'ailleurs, avant l'expiration du délai, un décret-loi du 17 mars 1852 diminua de moitié les droits d'entrée au profit du Trésor, diminution qui entraînait, comme conséquence, une réduction de l'octroi dans les villes où les taxes avaient été poussées jusqu'à la limite du droit d'entrée. Mais la loi de finances du 22 juin 1854, art. 18, revenant sur cette concession porta le maximum des droits d'octroi au double des droits d'entrée qui sont levés dans les villes de 4,000 âmes et au-dessus. Une loi du 31 décembre 1873 a disposé que le droit d'octroi ne pourrait pas dépasser de plus d'un tiers le droit d'entrée. Aucune dérogation à ce maximun ne peut être établie que par une loi spéciale. C'est ce qu'on appelle les surtaxes, qui sont définies par la loi du 5 avril 1884, art. 137, § dernier : « Les surtaxes d'octroi sur les vins, cidres, poirés, hydromels et alcools au delà des proportions déterminées par les lois spéciales concernant les droits d'entrée du Trésor, ne peuvent être établies que par une loi. »

Quatre combinaisons peuvent être adoptées pour la perception des taxes d'octroi.

1° *Le bail à ferme*, qui consiste dans l'adjudication des produits de l'octroi, moyennant un prix fixe, aux enchères publiques, devant le sous-préfet ou le maire, à l'extinction des bougies, au plus offrant et dernier enchérisseur. Ne sont admises à enchérir que les personnes d'une moralité, d'une solvabilité et d'une capacité reconnues par le maire, sauf recours au préfet. L'adjudicataire n'est d'ailleurs définitivement en possession de son droit qu'autant que l'adjudication a été approuvée par le ministre des finances, qui a le pouvoir d'accorder ou de refuser l'approbation[1]. La ferme ne peut être consentie que pour trois ans, et le droit au bail n'est

[1] Arr. du Cons. d'Ét. du 16 janvier 1828.

cessible qu'avec le consentement de l'administration[1]. Pour éviter les collisions entre les enchérisseurs, on pourrait substituer à *l'enchère publique* l'adjudication par *soumissions cachetées*. La surenchère est admise si elle est faite dans les vingt-quatre heures, par acte d'huissier, avec offre du douzième en sus;

2° La *régie simple*, qui consiste dans la perception directe des droits d'octroi par des agents de la commune, sous l'autorité du maire;

3° La *régie intéressée*. C'est une espèce de bail à ferme, dont le fermier, est désigné par le résultat des enchères ou des soumissions cachetées; mais le régisseur intéressé diffère du fermier en ce que, au delà d'une certaine somme, égale pour le moins au prix du bail et aux frais de perception, il doit faire participer la commune aux bénéfices. La somme qui représente les frais est fixée par le cahier des charges et ne doit pas, *autant que faire se peut*, dépasser 12 p. 100 (décret du 17 mai 1809, art. 105). — Ainsi, la régie intéressée est « *un bail mélangé de société*[2]. » Chaque année, on fait un partage entre l'adjudicataire et la commune, mais ce partage n'est que provisoire, et, à la fin du bail, on compose une année moyenne d'après laquelle s'établit la répartition définitive;

4° *L'abonnement avec la régie des contributions indirectes*. Si le conseil municipal vote que la perception de l'octroi sera confiée à l'administration des contributions indirectes, les propositions sont transmises par le préfet au ministre des finances, dont l'approbation est nécessaire. Ces propositions sont d'ailleurs purement relatives au traitement des employés, car tous les autres frais sont supportés par la commune sur le produit brut des octrois.

Le voisinage d'une banlieue attenant à une *grande ville* est propre à faciliter l'introduction en fraude des matières taxées à l'octroi. C'est pour détruire, ou au moins affaiblir cet inconvénient que l'art. 152 de la loi du 28 avril 1816 a permis de comprendre les banlieues dans le rayon de l'octroi, quoique la commune qui forme la banlieue soit soumise à une administration séparée et qu'elle soit contraire à l'adoption de la mesure[3].

Le règlement de l'octroi fixe les bureaux de perception; aucune

[1] Décret du 17 mai 1809, art. 102 et suiv.

[2] V. M. Vuatrin, v° *Octrois, Dictionn. de l'adm. franç.* de M. Block, p. 1183.

[3] L'extension de la ligne d'octroi à la banlieue n'est autorisée qu'autant qu'il s'agit d'une *grande ville*. Il y aurait excès de pouvoir si l'extension était faite au profit d'une ville qui n'aurait pas cette qualité. C'est ce qui a été jugé pour la ville de Mont-de-Marsan, qui n'avait pas 4,000 habitants (arrêt du 23 août 1836).

introduction ne peut être faite que par ces bureaux. Les voitures publiques peuvent être visitées par les préposés de l'octroi ; les voitures des particuliers furent d'abord exemptées de cette perquisition ; mais la loi du 24 mai 1834 les a soumises à la visite des préposés comme les voitures publiques. L'exemption n'existe plus que pour les personnes voyageant à pied ou à cheval. Celles mêmes qui sont soupçonnées de faire la fraude ne peuvent pas être fouillées par les employés ; ces derniers n'ont que le droit de les arrêter et de les conduire devant un officier de police ou devant le maire qui, s'il y a lieu, autorisent la visite.

Les objets qui ne font que traverser la commune ne sont pas soumis au droit d'octroi, puisqu'ils n'entrent pas dans la consommation locale. Ils voyagent dans l'intérieur du rayon de l'octroi avec un *passe-debout*, titre qui est délivré au conducteur moyennant le cautionnement ou la consignation des droits. Les sommes consignées à l'entrée sont restituées au bureau de sortie. Si, au lieu de passer seulement, le conducteur veut séjourner dans la commune, il doit faire une déclaration de *transit*, avec indication des lieux où les objets seront déposés. A toute réquisition des employés, les objets déclarés devront être représentés.

Comme pour le droit d'entrée et le droit de douane, la faculté d'entrepôt a été admise en matière d'octroi. Le commerçant, l'industriel et le propriétaire ne sont, grâce à ce tempérament, obligés d'acquitter les droits qu'au fur et à mesure de la consommation ou vente des objets. On distingue l'*entrepôt réel* ou l'entrepôt dans les magasins de l'administration, et l'*entrepôt fictif* ou l'entrepôt à domicile dans les magasins du contribuable avec soumission à l'exercice par les agents de la régie.

Offense. T. II, p. 140.

L'offense c'est-à-dire l'attaque injurieuse envers le Président de la République est punissable d'un emprisonnement de trois mois à un an et d'une amende de 100 fr. à 3,000 fr., ou de l'une de ces deux peines seulement. — La loi punit aussi l'offense envers les souverains étrangers. — Le mot *offense* a été substitué au mot *outrage*. L'outrage est l'attaque violente et injurieuse contre le fonctionnaire public *dans l'exercice de ses fonctions*. Mais le Président de la République et les souverains sont toujours dans l'exercice de leurs fonctions. — Envers un particulier, l'outrage ou l'offense sont seulement punis comme les injures. A l'égard des fonctionnaires publics, l'outrage est puni de peines plus fortes, à la condition que le fonction-

naire ait été outragé dans l'exercice de ses fonctions. L'offense envers le Président de la République ou les souverains étrangers est toujours punie d'une aggravation de peines, le chef d'État étant toujours dans l'exercice de ses fonctions qui consistent surtout à personnifier la nation et à la représenter avec dignité.

Officialité. T. II, p. 249.

Les anciennes juridictions ecclésiastiques avaient des attributions non-seulement en matière spirituelle mais aussi sur certaines matières temporelles dont le jugement leur avait été déféré par des ordonnances des rois de France. Elles ont été supprimées par la Révolution, et aucun acte postérieur ne les a rétablies. Un avis du Conseil d'État du 22 mars 1826 a décidé : 1° que les officialités ne pourraient être investies d'aucune cause temporelle qu'en vertu d'une loi; 2° que cette institution, renfermée dans les limites de la juridiction spirituelle, n'a rien de contraire aux lois du royaume; 3° enfin, qu'il serait utile que les organisations de ces officialités et la procédure à suivre devant elles fussent réglées uniformément et d'une manière qui déterminât avec précision la nature des preuves, le droit de la défense et tout ce qui est la substance des jugements.

Dans tous les diocèses, il y a une *officialité* chargée d'instruire en matière spirituelle; mais l'official ne fait que préparer la décision de l'évêque ou Ordinaire; son rôle est consultatif. V. ord. du 2 novembre 1835 qui déclare « *nulle*, *abusive* et *non avenue* » une sentence de l'official d'Aix. Cet official n'ayant pas reçu la délégation des pouvoirs spéciaux, la sentence aurait dû être rendue par l'archevêque d'Aix.

Ordre amiable (*Enregistrement*). T. VI, p. 348, *note*.

L'ordre amiable (loi du 21 mai 1858) est arrêté entre les parties intéressées devant le juge-commissaire, le débiteur saisi appelé. Il n'y a pas de délégation de prix donnant lieu à la perception de 1 0/0 (1 fr. 25 0/0 avec les décimes). En effet, le saisi assiste à la distribution, mais la vente n'a pas été faite à sa requête; elle a été faite sur lui et contre lui par autorité de justice et les créanciers se partagent le prix en présence du débiteur saisi qui n'est appelé que pour confirmer le règlement et le mettre à l'abri de toute contestation ultérieure. Si on percevait le droit proportionnel de 1 0/0 l'ordre amiable serait imposé plus haut que l'ordre judiciaire, car ce dernier se termine par la *collocation* qui n'est taxée qu'à 0 fr. 50 pour cent (0 fr. 67 1/2 avec les décimes).

Cependant la Régie admet qu'il n'y a pas délégation de prix par acte séparé seulement dans le cas où le prix est insuffisant pour payer tous les créanciers. A son avis, les caractères de l'ordre amiable n'existent que si l'un des créanciers au moins n'a pas été payé intégralement.

Organisme. T. I, p. 15.

L'État est-il un organisme? L'organisme n'est pas seulement un agencement d'organes en vue d'une action commune vers une fin déterminée; car cette définition pourrait s'entendre d'une machine qui n'est cependant pas un organisme. L'organisme n'est même pas un agencement de personnes vivantes pour une action commune. Une administration publique est composée de personnes vivantes; mais la coordination de ces agents peut être modifiée à volonté et chacun d'eux est mu par une volonté extérieure ou supérieure qui peut arrêter ou suspendre les mouvements et les faire répéter à son gré. C'est une *organisation* et non un *organisme*. L'organisme a une vie propre dont les mouvements, au moins pour partie, sont indépendants de toute volonté. Dans l'organisme humain, la respiration, la digestion, la circulation échappent à la volonté. L'État est aussi un organisme parce qu'une partie des mouvements qui constituent sa vie propre ne peuvent être empêchés par la volonté d'un individu quelque puissant qu'on le suppose. L'historien Florius a comparé le peuple romain à un homme qui naît, qui arrive à l'adolescence, puis à la fleur de l'âge, qui vieillit et meurt. Ces phénomènes sont les signes de l'organisme.

Outrage. T. II, p. 140.

Attaques violentes et injurieuses soit contre certaines idées ou institutions, telles que la morale religieuse; soit contre les personnes et spécialement contre des fonctionnaires publics pendant qu'ils sont dans l'exercice de leurs fonctions. La loi ne punit plus l'outrage à la morale religieuse; les dispositions des lois de la Restauration, sur ce point, n'ont pas été reproduites par la loi du 29 juillet 1881 mais elle punit l'*outrage aux bonnes mœurs*. — V. loi du 2 août 1882 sur les livres et écrits obscènes (circul. du ministre de la justice du 7 août 1882) qui a modifié la loi du 29 juillet 1881 dont l'insuffisance avait été démontrée par une courte expérience.

P

Paris (Ville de). T. IV, p. 127.

L'organisation de la ville de Paris diffère de celle des autres villes ou communes. La loi du 5 avril 1884 ne lui est pas applicable et, sur ce point, la loi provisoire du 14 avril 1871 est encore en vigueur. Le conseil municipal est composé de 80 membres qui sont élus, au scrutin uninominal, à raison d'un conseiller par quartier. Dans les autres communes, l'élection a lieu au scrutin de liste. Le conseil municipal de Paris nomme ses président et secrétaires; il tient quatre sessions ordinaires, comme tous les conseils municipaux, et peut tenir des sessions extraordinaires sur la convocation du préfet. La session où le budget est discuté peut durer six semaines (art. 11 de la loi du 14 avril 1871). Les fonctions de la mairie sont partagées entre le préfet de police et le préfet de la Seine. Le préfet de la Seine, représente la ville contractant ou plaidant; le préfet de police est chargé de la police municipale concurremment avec le préfet de la Seine et suivant la division qui a été faite de leurs attributions par le décret du 10 octobre 1859. Le préfet du département de la Seine est chargé par ce décret : de la petite voirie (il était déjà chargé de la grande voirie); de l'éclairage, du balayage, de l'arrosage de la voie publique; de l'enlèvement des boues, neiges et glaces; du curage des égouts et des fosses d'aisances; des permissions pour établissements sur la Seine, les canaux et les ports; des traités et tarifs concernant les voitures publiques; de la concession des lieux de stationnement de ces voitures et de celles qui servent à l'approvisionnement des halles et marchés; des tarifs, de l'assiette et de la perception des droits municipaux de toute sorte dans les halles et marchés; de la boulangerie et des approvisionnements; de l'entretien des édifices communaux; des baux, marchés et adjudications relatifs aux services administratifs de la ville de Paris. — Les attributions du préfet de police sont énumérées dans l'arrêté du 12 messidor an VIII qui est en vigueur, sauf les modifications qui résultent du décret du 10 octobre 1859 (V. *Police*). — Les fonctionnaires qui, à Paris, portent le nom de maires diffèrent des maires en général. Ils sont seulement, chacun dans son arrondissement, chargés de certaines attributions déterminées limitativement : état civil, élection et jury, instruction pr-

maire, cultes, commerce, professions relatives à l'art de guérir, assistance publique, sépulture, importation d'armes, recrutement, contributions. Les maires d'arrondissement sont nommés par décret.

Partages (*Enregistrement*). T. VI, p. 405.

D'après les principes de notre droit, le partage est un acte déclaratif et non translatif de propriété (art. 883 C. civ.). Chaque copartageant est donc censé être propriétaire de la part qui lui est attribuée par le partage depuis le jour où l'indivision a commencé[1]. En conséquence, tous les droits réels conférés avant le partage par un des copropriétaires autre que celui au lot duquel l'objet est tombé, sont anéantis rétroactivement. Il résulte de ces principes, au point de vue fiscal, qu'aucun droit proportionnel de mutation n'est dû sur le partage. Aussi est-il enregistré au droit fixe gradué (art. 68, § 3, n° 2, art. 45, n° 2, de la loi du 28 avril 1816 et loi du 28 février 1872, art. 1er, n° 5). Cette règle est constante lorsque chacun des copartageants est rempli avec des valeurs qui existaient dans la succession, alors même que l'un prendrait des immeubles et l'autre de l'argent. Mais si l'un des copartageants s'engageait à payer à l'autre ou aux autres une somme d'argent ou à donner des objets qui ne feraient pas partie de la masse partageable, il y aurait soulte et mutation à titre onéreux. Le droit sur le retour de lots est exigible à 2 p. 100 pour les meubles et à 4 p. 100 pour les immeubles (art. 79, § 5, nos 6 et 7 et art. 69, § 7, nos 4 et 5 de la loi du 22 frimaire an VII)[2].

Dans le cas de partage d'immeubles, le droit de transcription doit-il être ajouté sur les soultes au droit de mutation? Il serait exigible si la transcription était requise effectivement; il ne devrait pas être perçu d'office, à défaut de transcription réelle, parce que la soulte n'est pas une *vente*, mais une clause de partage et que le partage n'est pas un acte de nature à être transcrit, précisément à cause de son caractère déclaratif et de la résolution rétroactive des hypothèques et autres droits constitués sur les biens pendant l'indi-

[1] Le partage de communauté ou de succession entre majeurs et mineurs devant le fait en justice n'est définitif que par l'homologation. Le droit gradué n'est donc exigible que sur le jugement homologatif (Cass., 19 juillet 1880, D. P., 1881, I, 85).

[2] Le principe que le partage est déclaratif s'applique aux biens de communauté. Si on ne percevrait aucun droit proportionnel de mutation sur un partage qui attribuerait toute la nue-propriété de la communauté à l'héritier du conjoint prédécédé, et tout l'usufruit au conjoint survivant (C. cass., Req., arr. du 20 novembre 1866, D. P., 1866, I, 105).

vision (art. 54 de la loi du 28 avril 1816). Cette doctrine est suivie dans la pratique[1].

Les biens qui ne peuvent pas être partagés sont licités, c'est-à-dire vendus aux enchères pour être transformés en une somme d'argent divisible. Si toutes les parties sont majeures, elles peuvent décider que les étrangers seront exclus de l'adjudication et que la vente sera faite devant notaire. S'il y a des mineurs parmi les copartageants, les étrangers doivent être admis pour que l'enchère atteigne le plus haut prix, et de plus la vente doit être faite devant le tribunal, avec l'observation des formes voulues pour les ventes par autorité de justice.

L'adjudicataire étranger paie sur la totalité du prix 2 p. 100 si la chose licitée est mobilière, de 5 fr. 50 c. p. 100 si elle est immobilière. On exige de lui le droit de transcription en sus du droit de mutation même quand la transcription n'est pas requise, parce que c'est une vente.

Le copropriétaire qui se rend adjudicataire ne paie pas le droit de mutation sur sa part, mais seulement sur les portions de ses copartageants; car ces portions sont les seules qui soient acquises par l'effet de l'adjudication. C'est sur la partie du prix qui correspond aux portions des autres copartageants que le droit de 4 p. 100 sera exigible. Si la formalité de la transcription était requise, on ajouterait le droit de 1 fr. 50 pour 100. Cette addition serait même due d'office si deux colicitants se portaient adjudicataires; car, en ce cas, l'adjudication ne ferait pas cesser l'indivision, et il y aurait intérêt à faire transcrire.

En matière de licitation, dans les cas où le droit proportionnel de transcription s'ajoute au droit de mutation, la jurisprudence de la Cour de cassation exige le droit de transcription sur la somme entière de l'adjudication par ce motif vague et presque mystérieux « que la formalité de la transcription, qui a son but propre et ses « effets spéciaux, est indivisible et ne peut être assimilée au droit « d'enregistrement[2]. » Non-seulement cette raison est vague et obscure, mais de plus elle est contraire à la règle posée par l'article

[1] Le partage d'une hérédité dont un seul héritier a joui pendant trente ans, constitue une vente et donne lieu au droit de 5 fr. 50, sur les biens abandonnés par cet héritier, alors que son droit exclusif est établi en fait (Cass., 16 février 1881, D. P. 1881, I, 372). Il n'est que de 0 fr. 50 par 100 fr. s'il s'agit de parts dans une société et 1 fr. pour 100 s'il s'agit de créances.

[2] C. cass., arr. des 2 décembre 1851 et 23 novembre 1853.

25 de la loi du 21 ventôse an VII[1] portant que « le droit de trans-« cription sera de 1 et demi p. 100 du prix intégral des mutations, « *suivant qu'il aura été réglé à l'enregistrement.* » Or, à l'enregistrement, le droit de mutation est assis sur le prix, déduction faite de la part qui appartenait à l'adjudicataire comme copropriétaire[2]. »

L'adjudicataire copartageant ne doit aucun droit de mutation s'il est convenu qu'au lieu de payer le prix, il prendra moins dans les autres biens de la masse à partager. En d'autres termes, le droit de mutation n'est pas exigible si le copartageant *n'a rien à débourser*. Mais la jurisprudence de la Cour de cassation n'accorde cette immunité qu'autant qu'il a été fait un acte de partage antérieurement à la licitation et qu'il est présenté au moment de l'enregistrement de l'acte d'adjudication[3].

La jurisprudence de la même Cour n'accorde l'exemption du droit de mutation que si le partage fait complètement cesser l'indivision entre tous les copropriétaires. La licitation qui n'est qu'un acte préparatoire, si elle fait sortir de la copropriété seulement quelques-uns des copartageants, est sujette au droit de mutation parce que ce n'est plus un partage du moment qu'elle ne fait pas cesser entièrement l'indivision.

Le *retrait successoral* (art. 841 C. civ.) n'opère pas de transmission du concessionnaire au retrayant : il anéantit seulement la ces-

[1] Loi sur l'*organisation de la conservation des hypothèques.*

[2] M. Dujardin, p. 256 et suiv., énumère les cas où l'acte est de nature à être transcrit :

1° Quand la licitation a lieu entre copropriétaires qui n'ont pas un titre commun ;

2° Quand l'indivision ne cesse pas entre copropriétaires ;

3° Quand le tiers-acquéreur ou le donataire d'une part indivise acquiert le surplus ;

4° Quand un ou plusieurs héritiers sous bénéfice d'inventaire deviennent adjudicataires d'un immeuble de la succession.

Après de longues controverses sur cette dernière question, un arrêt de la Cour de cassation, *Chambres réunies*, du 12 janvier 1876, a décidé que l'adjudication de l'héritier bénéficiaire était de nature à être transcrite et que le droit de transcription était exigible même quand la transcription n'était pas requise. Mais si l'héritier bénéficiaire devenait héritier pur et simple avant d'acquitter les droits, la perception manquerait de base et le droit de transcription ne serait pas exigible.

[3] C. cass., Ch. réun., arr. des 6 novembre 1851, 5 mars 1855 et 31 janvier 1860 (D. P., 1860, I, 82). — V. *contrà*, *Revue de droit français et étranger*, 1850, t. VII, p. 18, article de Championnière. La Cour de cassation exige que ce partage soit définitif. Ainsi le droit de mutation serait exigé si le partage qui précède la licitation était soumis à une homologation. L'homologation faite postérieurement au paiement des droits, il n'y aurait pas lieu à restitution (art. 60). C. cass., Ch. civ., arr. du 30 mai 1866 (D. P., 1866, I, 210).

sion faite par un des cohéritiers, et il n'y a pas lieu à payer d'autre droit que celui de quittance pour le remboursement des sommes nécessaires à l'exercice du retrait.

Le rapport, s'il est fait en moins prenant, laisse la propriété des choses données aux mains du donataire, et il n'y a pas de mutation puisqu'il n'y a pas changement de propriétaire. En serait-il de même si le rapport en nature faisait rentrer les choses données dans la masse? La donation en avancement d'hoirie a fait sortir les objets donnés du patrimoine du donateur, et en a saisi les héritiers sur la tête de l'un d'eux. Il n'y a pas mutation nouvelle par suite du rapport, puisqu'il y avait eu attribution par avance d'une portion aux héritiers, attribution dont le rapport en nature n'est que la conséquence et le développement. Cependant si l'héritier dans le lot duquel tombera la chose, après le partage définitif, était parent à un degré plus éloigné que le donataire sujet à rapport, un supplément serait exigible à raison de la différence des tarifs.

La même solution est applicable à la réduction des libéralités par préciput, lorsque l'action est exercée contre un donataire copartageant. Ce n'est alors qu'une opération de partage assimilable au rapport en nature. Il en serait autrement si le donataire était étranger au partage ; comme il n'est pas appelé à la succession, la réduction ne serait pas évidemment une opération de partage. Il y aurait mutation et droit proportionnel.

Partages d'ascendants (*Enregistrement*). T. VI, p. 411.

Le partage d'ascendant, fait conformément aux articles 1075 et suiv. C. civ., est considéré comme une ouverture de succession anticipée. Aussi, même quand il est contenu dans une donation entre-vifs, n'y a-t-il lieu de percevoir que le droit proportionnel de 1 0/0, tant pour les meubles que pour les immeubles. C'est le droit de mutation pour décès en ligne directe (loi du 18 mai 1850, art. 10). Le droit exigible (1 0/0 au lieu de 2 fr. 50) démontre que le partage anticipé n'est pas une donation, mais une ouverture de la succession faite avant le décès. On considère aussi comme opération de partage la libéralité à titre de préciput et hors part, qui serait faite dans une donation entre-vifs contenant partage anticipé. En conséquence, le tarif réduit à 1 0/0 (loi du 16 juin 1824, art. 3 et loi du 18 mai 1850, art. 10), est applicable même à la part du préciputaire.

Il n'est, du reste, pas nécessaire que le partage contienne une division matérielle des objets, et le tarif mitigé s'appliquerait à une démission de biens dans le cas où l'acte se bornerait à fixer

la part *in abstracto* de chaque copartageant. Même à défaut de fixation des parts, le tarif adouci doit être adopté, parce que la loi opère une division en portions égales, comme le ferait une disposition formelle. Cette solution est équitable, la faveur étant accordée, non au partage, mais à l'ouverture anticipée de la succession par démission au profit des enfants et descendants[1].

Au reste, cet adoucissement du tarif ne s'applique qu'aux partages faits conformément aux articles 1075 et suivants. Une donation à d'autres qu'aux enfants et descendants serait soumise au tarif ordinaire des donations suivant le degré de parenté[2].

La donation entre-vifs est, d'après le Code civil, un acte de nature à être transcrit dans le sens des articles 52 et 54 de la loi du 28 avril 1816; mais pour les cas où elle contient partage anticipé — et c'est une nouvelle faveur accordée à cette espèce d'actes — une disposition expresse avait décidé que le droit de transcription ne serait exigible que dans le cas où les parties intéressées requerraient la transcription (loi du 16 juin 1824, art. 3, *in fine*). La loi du 21 juin 1875, art. 1er, a réduit à 0 fr. 50 p. 100 le droit sur la transcription des actes de donation contenant les partages faits entre-vifs conformément aux articles 1075 et 1076 du Code civil, en ajoutant : « Le droit sera perçu lors de l'enregistrement de l'acte de donation, mais la formalité de la transcription au bureau des hypothèques ne donnera plus lieu qu'au droit fixe déterminé par l'article 61 de la loi du 28 avril 1816[3].

D'après la loi du 16 juin 1824, les soultes ne donnaient pas lieu à un droit proportionnel de mutation à titre onéreux dans les partages d'ascendants. Le motif de cette disposition était tiré de ce que la propriété n'avait jamais reposé sur la tête des cohéritiers autres que

[1] La logique conduisait à traiter la démission de biens au profit d'un descendant unique de la même manière qu'une démission de biens *pro indiviso* au profit de tous les héritiers. Mais la pratique et la jurisprudence voient dans ce cas une donation soumise au droit ordinaire. C. cass., arr. des 13 août 1838, 20 janvier 1840 et 14 mai 1879. — Solution du 16 mai 1861.

[2] Les sommes données par acte entre-vifs à l'un des enfants et payables au décès du donateur doivent être déduites de la masse pour la perception des droits de mutation. Les droits ont été payés sur la donation, et, au point de vue fiscal, la somme est censée ne plus se trouver dans l'actif du donateur. C. cass., arr. du 30 juillet 1862, et solut. de l'administr. du 14 juin 1864 (D. P., 1865, V., 151).

[3] M. Dujardin, p. 269, exprime la crainte que l'obligation de payer 1 fr. 50 (avec les deux décimes et demi 1 fr. 87 1/2), ne détourne les parents de faire des partages anticipés, les droits au décès n'étant que de 1 fr. pour 100 en principal (1 fr. 25 avec les décimes). Cette crainte nous paraît excessive.

celui qui avait été chargé de payer des soultes. Il ne pouvait donc pas y avoir de droit à payer pour mutation à titre onéreux. Mais la loi du 18 mai 1850, article 5, a écarté cette doctrine ancienne[1] et déclaré « applicables les règles de perception » concernant « les soultes et retours de lots[2]. »

Partages de sociétés (*Enregistrement*). T. VI, p. 412.

Les partages de sociétés et communautés n'acquittent, comme les partages de successions, que le droit fixe gradué (loi du 28 février 1872, art. 1er, n° 5), sauf les droits de mutation sur les soultes et retours de lots[3]. Cependant l'article 68, § 3, n° 2, ajoute : « *pourvu qu'il en soit justifié*, » c'est-à-dire qu'il soit justifié d'un titre commun. La preuve résulte de l'ouverture de la succession, lorsqu'il s'agit d'un partage après décès; mais, en cas d'indivision conventionnelle, le titre commun qui l'établit doit être représenté[4]. Si cette précaution n'était pas exigée, il serait facile d'éluder la loi. Le propriétaire qui voudrait acheter un immeuble commencerait par en acquérir le centième pour entrer en indivision. On ferait ensuite une licitation qui donnerait lieu à des droits moindres que ceux de vente. En l'absence d'un *titre commun*, le copropriétaire qui se porterait adjudicataire est donc tenu de payer les droits que supporterait un adjudicataire étranger[5].

[1] V. Bousquet, v° *Démission de biens*. — « Il n'y a effectivement qu'une seule transmission de biens, puisque les *démissionnaires n'ont point eu la propriété intermédiaire*. »

[2] Il arrive souvent que le survivant des père et mère fait un partage anticipé au profit de ses enfants : 1° avec réserve d'usufruit; 2° à condition que les enfants lui abandonneront la jouissance des biens laissés par l'époux décédé. L'administration ne perçoit pas deux droits, parce que la théorie des *clauses dépendantes* s'y oppose.

[3] Lorsque, après la dissolution d'une société qui avait été formée pour l'exploitation d'un hôtel, l'associé qui se retire abandonne aux co-associés qui restent et forment une société nouvelle pour continuer ladite exploitation, son apport et sa part dans les bénéfices moyennant l'attribution de valeurs qui faisaient partie de l'actif social, c'est un acte de partage tarifé au droit fixe gradué. Solut. de l'administr. du 15 septembre 1865 (D. P., 1867, III, 31).

[4] Trib. de Toulon, jugement du 30 mai 1865 (D. P., 1866, III, 47).

[5] L'associé qui a usé de la faculté, à lui reconnue par l'acte de société, de conserver le fonds, au décès de son co-associé, d'après un inventaire fait dans le mois du décès, peut être poursuivi en paiement d'un droit de mutation pour vente mobilière, sans qu'il soit besoin de prouver par un acte émané de lui la réalisation de la clause du contrat de société. Il suffit que les faits établissent qu'il a exercé son droit d'option, si, par exemple, on trouvait le prix mentionné dans le compte de tutelle rendu à ses enfants par la veuve de l'associé décédé. Trib. civ. de la Seine, jugement du 27 janvier 1866 (D. P., 1867, III, 31); C. cass., Ch. req., arr. des 28 mai 1859

Le législateur, pour favoriser la formation des sociétés, n'a soumis leur constitution qu'à un droit fixe gradué. Le paiement du droit de mutation est suspendu par une condition, et cette condition se réalise lorsque, à la suite du partage de l'actif, un des associés succède à des objets que d'autres ont apportés. Au contraire, la condition serait censée défaillie si chaque associé gardait son apport, et aucun droit proportionnel ne serait exigible.

Passeport. T. II, p. 61.

Loi du 10 vendémiaire an IV, tit. III, art. 6 et 7. L'usage du passeport est abandonné, mais la loi qui l'exige n'a pas été abrogée. Le passeport pour voyager à l'intérieur est délivré par le maire de la commune; le passeport pour voyager à l'étranger est délivré par le sous-préfet (décr. du 13 avril 1861). A Paris, c'est le préfet de police qui délivre les passeports pour voyager à l'intérieur et à l'étranger. La taxe est de 2 fr. pour l'intérieur et de 10 fr. pour l'extérieur. Les présidents des assemblées législatives ont le droit de délivrer des passeports aux membres des Chambres qu'ils président. Le ministre des affaires étrangères peut délivrer pour l'étranger des passeports aux ambassadeurs et personnes de leur suite. — Équivalent à passeport : 1° les feuilles de route; 2° les diplômes de sociétés de secours mutuels. — Il ne doit pas être délivré de passeports : 1° aux mineurs, interdits et femmes mariées, sans l'autorisation de leurs tuteurs ou de leurs maris; 2° aux jeunes soldats qui doivent avoir leur feuille de route; 3° aux condamnés placés sous la surveillance de la haute police. M. Vivien pense que le refus de délivrer un passeport, en dehors des cas énumérés par la loi, constituerait un *excès de pouvoir*.

Patentes[1]. T. VI, p. 159, et Appendice n° III, p. 526.

(D. P., I, 370); 5 décembre 1866 (D. P., 1867, I, 127) et 3 mars 1868 : Demasure, *Régime fiscal des sociétés*, n° 196.

[1] Le mot *patente* qui vient de *patet* (il est permis) rappelle l'idée d'une autorisation et d'une faveur. Avant 1789, en effet, il fallait ou remplir les conditions de la maîtrise ou avoir obtenu les *lettres patentes* pour exercer la plupart des métiers. La loi des 2-17 mars 1791, en proclamant la liberté du travail et de l'industrie, accorda le droit à tout le monde de faire le métier qu'il voudrait, à la charge de payer une contribution qui vaudrait autorisation ou *patente*. La permission ou *patente* était désormais écrite dans la loi, et une disposition générale avait remplacé les autorisations individuelles.

En Angleterre, on emploie aujourd'hui le mot *patent* pour désigner les brevets d'invention. Il exprime une position privilégiée et un droit exclusif pour une personne déterminée. Ce n'est cependant pas une faveur, tout demandeur, s'il remplit les conditions, ayant droit au brevet.

Les patentes sont une contribution directe *de quotité*, exigible de toutes les personnes qui exercent un négoce, une industrie, un état ou un métier; c'est un prélèvement pris par le Trésor sur les bénéfices présumés de la profession qu'exerce le contribuable. On voit par là combien il est inexact de considérer l'imposition à la patente comme le signe et la preuve de la qualité de *commerçant;* cette idée est tellement fausse, que certaines professions (par exemple, celles d'avocat et de notaire), sont imposables à la patente, quoiqu'elles soient, d'après les règlements, incompatibles avec le négoce.

En proclamant la liberté du travail et de l'industrie, la loi des 2-17 mars 1791 imposa seulement, à quiconque voudrait exercer une profession, l'obligation de se munir d'une *patente*[1]. La patente n'étant refusée à personne, cette obligation n'était autre chose qu'un impôt. Cet impôt fut assis proportionnellement à la valeur locative des locaux occupés par les patentables. Le 21 mars 1793, la patente fut supprimée par le motif que cette contribution faisait double emploi avec l'impôt mobilier. Elle ne tarda pas à être rétablie, pour certaines professions, par la loi du 4 thermidor an III, et plus tard, d'une manière générale, par celle du 6 fructidor an IV, qui combina le système des *droits fixes* avec celui des *droits proportionnels*. Elle reçut, à plusieurs reprises, des modifications qui furent réunies dans la loi du 1er brumaire an VII[2]. La matière est aujourd'hui régie par la loi du 15 juillet 1880[3].

Afin de suivre, autant que possible, les bénéfices des contribuables et de proportionner l'impôt avec l'importance de ces revenus, la loi a établi deux espèces de droits :

1° Le *droit fixe;*

2° Le *droit proportionnel.*

Le premier de ces droits est déterminé d'après la nature des opérations et le chiffre de la population; la même profession, en effet, est plus ou moins lucrative, suivant l'importance des villes où le patentable réside. Cette proposition n'est cependant pas vraie dans tous les cas, et il y a des industries qui ne peuvent prospérer qu'à la campagne, soit parce que leur établissement dans les villes pré-

[1] *Lois administratives*, p. 452.

[2] *Id.*, p. 457.

[3] La loi du 15 juillet 1880 a remplacé la loi du 25 avril 1844 et autres lois qui l'avaient modifiée sur quelques points. La loi nouvelle n'abroge cependant les lois antérieures que d'après la formule banale « en ce qu'elles ont de contraire à la présente loi » (art. 40).

senterait des dangers, soit parce que les matières premières et surtout les salaires des ouvriers coûtent plus cher dans les grands centres; de ce nombre sont les forges et hauts-fourneaux, et c'est pour cela que le législateur les a tarifés, avec quelques autres industries analogues, sans tenir compte de la population.

Le législateur a établi, pour le droit fixe des patentes, trois espèces de tarifs : 1° un *tarif général*, qui comprend le plus grand nombre des professions, divisées en huit classes suivant leur importance. Le droit varie d'après la population sur une échelle de huit degrés, entre un minimum de 2 fr. et un maximum de 300 fr. (tableau A, annexé à la loi de 1880); 2° un *tarif exceptionnel*, applicable à quelques professions, telles que celles de banquier, agent de change. Le droit fixe varie, *pour chacune de ces professions*, en raison de la population, sur une échelle dont les degrés sont plus ou moins nombreux, selon la profession dont il s'agit (tableau B, annexé à la loi de 1880); 3° un *tarif spécial* aux fabriques, manufactures et établissements industriels (tableau C, annexé à la loi de 1880). Ce dernier tarif est établi sans avoir égard à la population; on tient seulement compte du nombre des ouvriers, métiers, fours et autres moyens de production. Les ouvriers au-dessous de seize ans et au-dessus de soixante-cinq ne comptent que pour la moitié de leur nombre.

Lorsque la même personne cumule plusieurs professions, il est de principe qu'elle ne doit que le droit fixe le plus élevé. Si l'on n'a pas exigé autant de droits que le patentable fait d'espèces de métiers, cela tient à ce que, pour atteindre les propriétaires des grands bazars, on aurait écrasé du même coup les petits marchands qui, dans les villages, sont obligés, pour vivre, de cumuler plusieurs professions. Ce principe a cependant reçu un tempérament d'après lequel les patentables qui exercent plusieurs professions dans des *établissements séparés* sont tenus de payer un droit fixe entier, en raison du commerce de l'industrie, ou de la profession exercée dans chacun de ces établissements, boutiques ou magasins. — Les droits fixes sont imposables dans les communes où sont situés les établissements, boutiques ou magasins qui y donnent lieu (Loi du 15 juillet 1880, art. 8).

Le droit fixe pèse uniformément sur tous les patentables qui appartiennent à la même industrie ou profession dans la même commune; il est donc sans rapport avec l'importance de leurs affaires; l'imposition d'après le chiffre des affaires est rétablie par le *droit proportionnel*, qui est assis sur la valeur locative des locaux des-

tinés à l'exercice de la profession et même de l'habitation personnelle; car il est naturel de présumer que la richesse des *magasins* et *appartements* est le signe des bénéfices que fait le patentable.

Ce n'est, il est vrai, qu'une présomption, et souvent les faits se chargent de la démentir; mais le législateur a pensé qu'il valait mieux s'exposer à quelques erreurs en suivant une présomption, fondée sur les signes apparents de la fortune, que d'arriver à un résultat plus exact en employant des recherches inquisitoriales. Le droit fixe n'est, en principe, dû qu'une fois; quant au droit proportionnel, il est exigible en raison de tous les locaux servant à l'exercice de la profession, où qu'ils soient situés. En ce qui concerne l'habitation du patentable, on calcule le droit proportionnel seulement sur la maison qui sert à l'exercice de la profession. Si le même local sert à l'exercice de plusieurs professions, le patentable est imposé au droit proportionnel qui correspond à l'industrie pour laquelle il paye le droit fixe le plus élevé. Il existe des professions pour lesquelles il n'est pas dû de droit proportionnel, et telles sont celles qui forment les septième et huitième classes du tableau A, dans les villes au-dessous de 20,000 âmes. Enfin, il y a des patentables, comme les avocats, les médecins, etc., etc., qui sont imposés au quinzième du loyer; mais cette élévation du droit proportionnel est la compensation du droit fixe que ces contribuables n'ont pas à payer (Tableau D).

L'assiette du droit de patente, en cas de société, a donné lieu à plusieurs dispositions exceptionnelles, suivant les diverses espèces d'association. Dans les sociétés en *nom collectif*, l'associé principal paie le droit fixe en entier. Quant aux associés secondaires, la loi du 15 juillet 1880, art. 20, § 2, dispose qu'un second droit fixe sera divisé en autant de parts que d'associés. S'il y a deux associés, la société supportera un droit et demi; s'il y en a trois, un droit et deux tiers; s'il y en a quatre, un droit et trois quarts. Dans celles de dix personnes, la patente sera de un droit et neuf dixièmes. Il résulte de là que plus il y aura de membres, moins forte sera la part due pour chacun, mais plus s'élèvera aussi la somme totale due par la société. Par suite d'une disposition bienveillante, les associés secondaires ne paient qu'un vingtième du droit fixe, dans les sociétés ouvrières. Dans les sociétés en *commandite* ou *anonymes*, les commanditaires ne sont pas imposables à la patente; car, en réalité, ces associés n'ont fait qu'un placement de capitaux; ils n'exercent pas une profession. Le gérant de

la société anonyme paie seul un droit qui est supporté par la société elle-même; quant aux associés solidaires de la société en commandite, ils sont tenus comme s'ils étaient associés en nom collectif (art. 22, § ult.).

Dans ces divers cas, le droit proportionnel est assis sur les locaux employés par la société et le logement de l'associé principal; on ne fait pas entrer en ligne de compte les appartements occupés par les associés secondaires, à moins que ces appartements ne soient employés à l'exercice de l'industrie sociale (art. 20, §§ 4 et 5).

En principe, toutes les professions donnent lieu au droit de patente, et cette règle est tellement absolue, que les métiers ou industries non énumérés dans la loi doivent être imposés au droit de la profession dont elles se rapprochent le plus, en vertu d'un *arrêté de classement* rendu par le préfet (art. 4). Quelque générale qu'elle soit, cette disposition a cependant reçu plusieurs restrictions. Sont exempts (art. 17) :

1° Les fonctionnaires et employés salariés, soit par l'État, soit par les administrations départementales ou communales, en ce qui concerne seulement l'exercice de leurs professions[1]. La raison de cette exemption est que la patente appliquée aux fonctions publiques équivaudrait à une diminution de traitement, et qu'il serait plus économique de procéder par voie de réduction puisqu'on éviterait ainsi les frais de perception;

2° Certaines *professions libérales*. Cette catégorie comprenait autrefois des états qui ont été soumis à la patente par la loi du 18 mai 1850; ce sont les avocats, les médecins, les vétérinaires, les architectes, les maîtres de pension, les officiers ministériels. Mais cette loi n'a pas fait disparaître toutes les causes d'exemption de ce chef; il y a des professions libérales qui, à ce titre, sont encore dispensées : tels sont les peintres, sculpteurs, graveurs et dessinateurs considérés comme artistes et ne vendant que le produit de leur art : les professeurs libres de belles-lettres, sciences et arts d'agrément, les maîtres d'enseignement primaire libre; les sages-femmes, les éditeurs de feuilles périodiques et les artistes dramatiques[2];

[1] Un facteur de ventes à la criée, lorsqu'il est rémunéré au moyen de droits payés par les acheteurs, n'est pas un employé municipal et doit payer patente. Cons. d'Et., arr. du 9 janvier 1874, *Jahan*.

[2] L'impôt des patentes, qu'on a critiqué comme frappant la richesse en voie de formation, peut se défendre par cette raison qu'il est assis sur un capital industriel *actuel et transmissible* par cession ou autrement (Dupuynode, *Du crédit, de la mon-*

3° Les laboureurs et cultivateurs, seulement pour la vente et la manipulation des récoltes et fruits provenant des terrains qui leur appartiennent ou par eux exploités, et pour le bétail qu'ils y élèvent, qu'ils y entretiennent ou qu'ils y engraissent; — les concessionnaires de mines pour le seul fait de l'extraction et la vente des matières par eux extraites, l'exemption ne pouvant, en aucun cas, être étendue à la transformation des matières extraites; — les propriétaires ou fermiers des marais salants; — les propriétaires ou locataires louant accidentellement une partie de leurs habitations personnelles; — les pêcheurs même lorsque la barque qu'ils montent leur appartient (loi du 15 juillet 1880, art. 17).

Quant à la manipulation des produits agricoles, l'exemption est absolue; elle s'appliquerait alors même qu'elle aurait lieu au moyen d'agents chimiques, de machines ou ustensiles autres que ceux qui servent aux travaux habituels de l'agriculture (loi du 27 juillet 1870).

4° D'autres exemptions fondées sur l'exiguïté des bénéfices que produisent certaines industries sont écrites dans l'art. 17, n° 5, de la loi du 15 juillet 1880; nous citerons, parmi ceux que la loi dispense, les commis et toutes les personnes travaillant à gages, à façon ou à la journée dans les magasins et ateliers des personnes de leur profession.

La même exemption peut être réclamée par les ouvriers travaillant chez eux, ou chez les particuliers, avec des matières leur appartenant, sans compagnon ni apprenti, alors même qu'ils auraient une enseigne. La femme travaillant pour son mari et les enfants non mariés travaillant pour leur père ne sont pas considérés comme des apprentis ou compagnons, et ne font pas obstacle à ce que l'ouvrier jouisse de l'exemption. L'exemption profite aussi à l'ouvrier travaillant avec un apprenti de moins de seize ans.

L'impôt des patentes est dû pour toute l'année par les patentables qui exerçaient la profession sujette le 1er janvier alors même que le contribuable cesserait l'exercice de sa profession; c'est ce qu'on appelle le principe de l'*annualité de la contribution*. Cette règle éta-

naie et de l'impôt, t. II, p. 219). On comprend, dès lors, qu'on ait exempté les professions libérales qui consistent uniquement dans l'exercice d'un talent personnel intransmissible, et ne supposent pas un *capital industriel*. Mais alors quelle raison plausible y a-t-il pour imposer les avocats, les médecins et les officiers de santé? Ont-ils un capital industriel, et ne sont-ils pas restreints, comme les professeurs de belles-lettres, sciences et arts, au produit de leur talent? Nous n'apercevons pas la raison de cette différence.

blie au profit du Trésor ne peut pas lui être opposée par les patentables. Aussi ceux qui s'établissent dans le cours de l'année peuvent-ils être repris par un rôle supplémentaire, et obligés de payer les douzièmes à échoir. D'un autre côté, le patenté qui entreprend une profession soumise à un droit plus élevé ou qui transporte son industrie dans une commune dont la population est plus considérable, doit payer au *prorata* un supplément du droit fixe. Un supplément au droit proportionnel est également dû toutes les fois que l'industrie ou la profession est transportée dans des locaux d'une plus grande valeur. Enfin ceux qui avaient été omis dans les rôles primitifs peuvent être, par des rôles supplémentaires, poursuivis en paiement des droits de patente à partir du 1er janvier, s'ils exerçalent à cette époque la profession sujette à la taxe (art. 28).

Des exceptions ont cependant été faites, et il est certain cas de force majeure où la cessation de l'industrie ou métier emporte libération du droit de patente pour l'avenir; c'est ce qui arrive lorsque les magasins sont fermés pour cause de *faillite déclarée* ou de *décès*. Il ne suffit pas qu'il y ait décès ou faillite, et la loi veut, en outre, que la cessation effective de la profession ait suivi.

En cas de cession, la patente est transférée sur la tête du cessionnaire et payable proportionnellement au temps pendant lequel le cédant et le cessionnaire sont restés à la tête des affaires[1]. Mais comme le successeur n'est imposable au droit proportionnel que d'après la valeur locative des appartements ou magasins qu'il occupe, il en résulte que si le cédant avait des locaux plus considérables et plus chers, il ne serait pour l'année libéré à l'égard du Trésor que jusqu'à concurrence du droit payable par le cessionnaire; c'est là une conséquence du principe de l'annualité de l'impôt des patentes.

La patente n'étant pas un impôt de répartition, le recensement des contribuables est fait par les agents des contributions directes

[1] Le cabaretier qui cesse son commerce parce qu'il est suspendu peut-il réclamer la décharge des douzièmes à échoir? Il y a assurément, dans ce cas, force majeure; mais comme il est de principe que l'impôt est annuel et qu'aucune exception n'a été faite pour la suspension par mesure de police, le Conseil d'État décide que l'impôt est dû pour toute l'année. Il en serait de même de l'avocat qui, au milieu de l'année, viendrait à être rayé du tableau par mesure disciplinaire. En supposant même que le cabaretier ou l'avocat fussent victimes d'une décision injuste, ils n'en devraient pas moins la patente pour toute l'année; l'administration des finances n'est pas compétente pour reviser les décisions disciplinaires (Cons. d'Ét., arr. des 11 janvier 1853 et 7 avril 1866).

sans le concours des commissaires répartiteurs. Le maire a cependant le droit d'assister aux opérations, et, en cas de réclamation et de désaccord avec les contrôleurs, le préfet est chargé de prononcer après avoir pris l'avis du directeur des contributions. En cas de désaccord entre le directeur et le préfet, c'est le ministre des finances qui prononce (art. 25).

Patentes (Part des communes). T. VI, p. 460.

Cette portion est fixée à 8 centimes par franc du principal de la contribution.

Pâturage et pacage[1] **(Taxe de).** T. VI, p. 465.

En réglant le mode de jouissance des biens communaux, le conseil municipal peut exiger une taxe des habitants dont les animaux seront admis au pâturage ou pacage (art. 133 et 140 de la loi du 5 avril 1884. Il faut que la délibération soit approuvée par le préfet.

Pavage et trottoirs. T. VI, p. 460.

Dans les villes où les ressources de la commune ne suffisent pas, un arrêté du préfet peut mettre à la charge des propriétaires une partie des frais de pavage, d'établissement et d'entretien des trottoirs (loi du 11 frimaire an VII).

Mais deux conditions sont exigées : 1° il faut que les ressources de la commune soient insuffisantes pour faire face à cette dépense; 2° que le pavage soit à la charge des propriétaires d'après des usages locaux antérieurs à la loi du 11 frimaire an VII (avis du Conseil d'État du 25 mars 1807). Cette obligation peut, en vertu d'une délibération du conseil municipal, être convertie en une taxe payable en numéraire et recouvrable comme les cotisations municipales. La faculté de convertir en taxe l'obligation de supporter les frais d'établissement et d'entretien du pavage résulte de l'art. 28 de la loi de finances du 25 juin 1841. Les formalités à remplir pour cette conversion sont les suivantes : 1° délibération du conseil municipal contenant le tarif de la taxe; 2° enquête conformément à l'ordonnance du 23 août 1835; 3° deuxième délibération du conseil municipal pour l'examen et la discussion de l'enquête; 4° avis des ingénieurs des ponts et chaussées; 5° avis du sous-préfet; 6° approbation du préfet (circulaire ministérielle du 5 mai 1852).

Pensions. T. VII, p. 300.

Les pensions de retraite accordées aux fonctionnaires vieux ou

[1] Entre le *pâturage* et le *pacage* il y a cette différence que le pâturage s'entend des animaux de toutes sortes tandis que le pacage est spécial aux bêtes à cornes.

firmes doivent être considérées, non comme une grâce ou fa-
ur, mais comme une dette de l'État envers ceux qui le servent;
les remplacent les économies que peuvent faire, pour leurs vieux
urs, ceux qui suivent les carrières libres, ordinairement plus
cratives que les fonctions publiques, et elles ont pour effet d'at-
rer au service de l'État, par la sécurité de la vie, des hommes
stingués et dignes de la confiance publique; c'est ainsi, du reste,
ie les pensions furent, à l'origine, considérées par la loi. Du
incipe que nous venons de poser découle cette conséquence qu'une
uidation inexacte ou le refus de pension à un ayant-droit, qui rem-
it les conditions exigées par les lois et règlements, constituent la
olation d'un droit et peuvent donner lieu à un recours au conten-
ux[1].

Avant la loi du 9 juin 1853, on distinguait deux espèces de pensions :
1° Celles qui étaient payables sur fonds généraux, et qui elles-
êmes se subdivisaient en deux variétés. La première compre-
it les *pensions civiles*, à la charge du Trésor public, liquidées
r application de la loi du 3 août 1790 et du décret du 13 sep-
nbre 1806; la seconde, les *pensions militaires*, réglées par la loi
11 avril 1831 pour l'armée de terre, et par la loi du 18 avril 1831
ur l'armée de mer;
2° Les pensions payables, sur fonds de retenue, par la caisse de
dministration à laquelle appartenait l'employé. Chaque caisse
ait son règlement particulier, et les conditions d'admission à la
nsion variaient, ainsi que le chiffre des retenues à faire, non-
ulement de ministère à ministère, mais, dans plus d'un minis-
e, d'une catégorie d'employés à l'autre. Les retenues faites sur
traitement des fonctionnaires étaient loin de suffire au service
s pensions, et l'État était obligé de suppléer par des subven-
ns à l'insuffisance des caisses de retraite; les choses en étaient
me venues au point que la subvention était le principal, et que,
ns certaines administrations, le Trésor concourait pour les deux
s au paiement des pensions.

Du moment que l'institution des caisses ne déchargeait pas le
sor du service des retraites, il était impossible de conserver
e foule de règlements qui, outre la difficulté de la liquidation,

Cette doctrine n'a pas prévalu sans difficulté, et pendant longtemps le Conseil
at a rejeté comme irrecévables des pourvois tendant à une rectification de la
dation (Ord. des 17 juin 1820, 20 juin 1821, 7 mars 1821, 31 juillet 1822, 6 dé-
bre 1826). Aujourd'hui le caractère contentieux de ces affaires n'offre plus de doute.

offraient l'inconvénient de distribuer les fonds du Trésor suivant des conditions inégales. Aussi demanda-t-on de bonne heure la substitution d'une loi unique, pour toutes les pensions civiles, à la variété des règlements, et ce problème, après avoir été agité à plusieurs reprises et plusieurs fois renvoyé, a été résolu par la loi du 9 juin 1853.

La loi de 1853 n'est pas applicable à toutes les pensions qui autrefois étaient régies par la loi du 3 août 1790 et le décret du 13 septembre 1806 : elle ne concerne que les fonctionnaires qui étaient soumis à retenue d'après la législation antérieure ou qui y ont été soumis par la loi nouvelle. Ceux qui ne sont pas sujets à retenue continuent à être régis par la loi antérieure à 1853. On distingue donc : 1° les retraites payables sur fonds généraux liquidées en vertu de la loi du 3 août 1790 et du décret du 13 septembre 1806 ; 2° les pensions civiles régies par la loi du 9 juin 1853; 3° les pensions militaires.

Fonctionnaires non soumis à la retenue. — A quels fonctionnaires s'applique la liquidation de la pension de retraite, conformément à la loi de 1790? — Il était impossible, avant 1853, de répondre à cette question d'une manière précise, la loi n'ayant pas statué formellement et la pratique administrative s'étant montrée incertaine.

L'art. 32 de la loi du 9 juin 1853 a tranché cette question en déterminant les fonctionnaires auxquels continueraient de s'appliquer la loi de 1790 et le décret de 1806. Ce sont : les ministres, les sous-secrétaires d'État, les membres du Conseil d'État, les préfets et les sous-préfets. Tous ceux qui ne sont pas compris dans cette énumération sont régis par la loi de 1853.

Pour quelle raison a-t-on dispensé ces fonctionnaires de la retenue pour leur accorder gratuitement des pensions que d'autres acquièrent par des sacrifices pécuniaires prolongés?

Ces fonctions ont une fragilité inhérente à leur caractère politique. La retenue, si elle leur était appliquée, équivaudrait presque toujours à un sacrifice sans compensation, c'est-à-dire à une véritable diminution de traitement. Il est donc juste que la loi n'exige pas la retenue de fonctionnaires qui arrivent rarement au temps de service voulu pour leur retraite, et que cependant elle accorde pension à ceux d'entre eux qui, exceptionnellement, gardent assez longtemps leurs fonctions.

Le droit à pension n'est ouvert qu'après trente ans de *services effectifs* et à soixante ans d'âge ; elle est liquidée au sixième du tra-

nent moyen des quatre dernières années, et chaque année de vice, au-dessus de trente ans, donne droit à l'augmentation d'un ntième des cinq sixièmes restants jusqu'à concurrence du *maxi-m* fixé par le décret de 1806[1].

Que signifient les mots *services effectifs?* D'après une disposition la loi du 3 août 1790[2], les années de service passées hors d'Eu-e comptent double; c'est là une fiction favorable qui peut sans ıte donner lieu à l'augmentation de la pension, mais qui ne fait acquérir le droit; les années passées hors d'Europe, qui comp-t double au point de vue de la *liquidation*, ne comptent que pour r *durée réelle* en ce qui touche l'ouverture du droit.

Une disposition expresse de la loi du 3 août 1790 dispense des ditions d'âge et de service les fonctionnaires qui, par suite de bles-es ou d'infirmités provenant de l'exercice de leurs fonctions, sont hors d'état *de continuer à servir*. Il faut à la fois, pour donner it à cette pension exceptionnelle, que les blessures proviennent fonctions, et qu'elles soient un obstacle à leur continuation.

'onctionnaires soumis à la retenue. — La loi du 9 juin 1853 sou-les fonctionnaires dont les caisses ont été supprimées, et ceux sont expressément régis par les nouvelles dispositions, quoi-ls n'eussent pas de caisse avant cette époque, à la retenue, 1° de '0, chaque année, sur le montant du traitement; 2° du premier zième du traitement et de toute augmentation provenant, soit ıe élévation du traitement, soit d'une promotion à un grade su-eur; 3° des sommes retenues pour congés ou absences. A ce luit, l'État ajoute une somme, à titre de subvention, et c'est par ɜunion de ces deux espèces de ressources qu'est formé le crédit lequel les pensions sont payables. Les ministres ne peuvent li-ler de pensions que dans la limite des extinctions réalisées sur ɔensions inscrites; pour dépasser cette mesure, ils devraient ob-r un crédit nouveau[3].

es *maxima* sont de 1,200 francs pour les traitements qui n'excèdent pas 1,800 ; des deux tiers du traitement, au-dessus de 1,800, et de 6,000 francs à quelque ıe que le traitement s'élève.

oi du 3 août 1790, tit. II, art. 5.

rt. 20 de la loi du 9 juin 1853. — Les retenues portent non-seulement sur le ment fixe, mais encore sur tous les *émoluments personnels* que reçoivent les onnaires sous le nom de prime, de remises ou de traitement. On ne doit pas lérer comme émoluments personnels les frais de bureau, de tournées, indem-de logement et autres dépenses de ce genre; ce sont des indemnités, et la loi ut pas tenir compte des économies que certains employés parviennent à faire

Le droit à pension est acquis après trente ans accomplis de services et soixante ans d'âge; pour ceux qui ont passé quinze ans dans la partie active de leur administration, les conditions sont réduites à cinquante-cinq ans d'âge et à vingt-cinq ans de services. Comment la partie active se distingue-t-elle de la partie sédentaire? Le législateur a procédé par voie d'énumération, et le tableau n° 2, annexé à la loi du 9 juin 1853, a fixé la différence entre les services actif et sédentaire.

Les trente ans ne courent qu'à partir du moment où le fonctionnaire a touché son premier traitement d'activité et atteint l'âge de vingt ans accomplis. Le temps de services même rétribués ne compte qu'autant que le fonctionnaire se trouve dans les cadres réguliers de l'administration; il faut exclure les services des surnuméraires[1], même quand ils sont rémunérés, par exemple, pendant qu'ils sont chargés de faire l'*interim* des agents suspendus ou empêchés. J'en dirai autant des attachés auxiliaires des ministères qui reçoivent des allocations avant d'être pourvus d'un titre régulier.

Le temps passé dans les bureaux de préfectures et sous-préfectures, quoique les employés soient rétribués sur le fonds d'abonnement accordé aux préfets et sous-préfets, compte à ceux qui passent plus tard dans un des services rémunérés conformément à la loi du 9 juin 1853; il faut cependant que la durée du service dans ces derniers emplois soit de douze ans pour la partie sédentaire, et de dix ans pour la partie active. S'ils sont encore employés dans les bureaux de la préfecture ou de la sous-préfecture lorsque le droit à la pension s'ouvre pour eux, elle est payable sur la caisse spéciale de ces employés qui n'a pas été supprimée.

Pour fixer le chiffre auquel la pension doit être liquidée, on commence par établir le traitement moyen des six dernières années pendant lesquelles l'ayant-droit est resté en fonctions; puis, s'il s'agit d'un service sédentaire pour chaque année de services civils, on compte un soixantième de ce traitement moyen. Pour le service

sur le matériel. Les receveurs généraux et les receveurs particuliers ne subissent la retenue que sur les trois quarts des émoluments de toute nature; le dernier quart est considéré comme indemnité de logement et de frais de bureau. — Art. 3 de la loi du 9 juin 1853.

[1] Le temps du surnumériat n'est jamais compté, même quand le fonctionnaire a reçu une indemnité annuelle, mais non sujette à retenue. Arr. Cons. d'État du 15 novembre 1882, *Pulchari*.

[2] Art. 9 de la loi du 9 juin 1853. — Cette question avait été décidée dans le même sens par un avis du Conseil d'État du 7 juin 1849.

actif, après vingt-cinq ans, on accorde la moitié du traitement avec une augmentation d'un cinquantième par année. — La pension ne doit d'ailleurs pas dépasser le maximum fixé par le tableau n° 3, annexé à la loi du 9 juin 1853. — La condition d'âge est exigée moins rigoureusement que le temps de service; car le titulaire qui a trente ans de services peut obtenir la retraite avant soixante ans, s'il est reconnu par le ministre compétent qu'il est hors d'état de continuer ses fonctions (art. 5 de la loi du 9 juin 1853).

Les infirmités et blessures ouvrent exceptionnellement le droit à pension de deux manières : 1° lorsque, par suite d'un acte de *dévouement* ou d'une *lutte engagée* dans l'exercice de ses fonctions, le fonctionnaire a été mis hors d'état de les continuer; il a droit à une pension fixée à la moitié du traitement, quel que soit le temps du service, mais toujours en restant dans la limite du maximum fixé par les tableaux annexés à la loi. A aussi droit exceptionnel à la pension celui qui, par suite d'un *accident grave* résultant notoirement de l'exercice de ses fonctions, a été mis hors d'état de les continuer; la pension en ce cas, est liquidée à raison d'un soixantième ou d'un cinquantième par année de service civil et ne doit pas être inférieure au sixième du traitement (art. 11 et 12 de la loi du 9 juin 1853); 2° lorsque le fonctionnaire peut seulement se prévaloir d'*infirmités graves* contractées dans l'exercice de ses fonctions et qui le mettent hors d'état de les continuer, il n'a pas droit à pension s'il ne compte pas vingt ans de services et cinquante ans d'âge pour le service sédentaire; il suffit qu'il ait quarante-cinq ans d'âge et quinze ans de services dans la partie active. Ces dispositions sont applicables aux employés dont l'emploi est supprimé.

Pensions militaires.

Les officiers subissent sur leurs émoluments une retenue qui a été portée de 2 à 5 0/0 par la loi du 25 juin 1878, art. 1er. Mais il faut observer 1° que cette retenue ne s'applique qu'aux officiers; 2° que les pensions militaires ont toujours été considérées comme une charge du Trésor payable sur fonds généraux et non sur un fonds spécial. Il faut cependant reconnaître que, depuis la loi du 25 juin 1878, les pensions des officiers se rapprochent, sous ce rapport, des pensions civiles sur fonds de retenue.

Pour les pensions de l'armée de terre, le temps requis par la loi est de trente ans de *service effectif*. Ce délai a été réduit à vingt-cinq pour les sous-officiers, brigadiers, caporaux et soldats[1]; de sorte

[1] Loi du 25 avril 1855.

que les trente années ne sont applicables qu'aux officiers. Les années de campagne ne comptent double que pour la liquidation et ne font pas, en principe, acquérir le droit à pension. Le temps ne commence, du reste, à courir qu'à partir de l'âge où les militaires ont pu contracter un engagement volontaire[1]. Dans le but de favoriser les rengagements et de conserver les sous-officiers, la loi du 18 août 1879 a accordé le droit de demander une retraite proportionnelle, à quinze ans de service, aux caporaux, brigadiers ou soldats qui, après avoir servi cinq années pour leur compte, auraient contracté deux rengagements de cinq années chacun, et à tous les sous-officiers restés sous les drapeaux jusqu'à la limite d'âge de 35 ans.

Quant aux blessures ou infirmités, elles donnent droit à pension, sous les distinctions suivantes. Ont-elles occasionné la cécité, l'amputation ou la perte absolue de l'usage d'un membre, elles ouvrent un droit immédiat à pension, et la pension est liquidée comme si elle était acquise par trente ans de services. Dans les autres cas, il faut que la blessure ou infirmité ait eu pour résultat, en ce qui concerne les officiers, de les mettre hors d'état de continuer leurs fonctions, et, à l'égard des sous-officiers, caporaux et soldats, de les rendre en outre incapables de pourvoir à leur subsistance. La loi du 27 novembre 1872 a élevé à 600 francs le taux de la pension des sous-officiers, caporaux et soldats des armées de terre et de mer admis à la retraite pour blessures reçues devant l'ennemi ou pour infirmités contractées en campagne, ayant entraîné l'amputation, la perte de l'usage d'un membre[2].

Les militaires qui ont occupé le même grade pendant douze ans avaient, en vertu de la loi de 1831, droit à l'augmentation d'un cinquième de leur pension, mais cette disposition a été abrogée par la loi du 25 juin 1878, art. 5[3].

Dans la marine, le droit à pension est acquis pour les officiers et marins de tout grade à vingt-cinq ans de service effectif (loi du 5 août 1879). Les agents des autres corps de la marine ne l'acquièrent

[1] Des dispositions exceptionnelles permettent de compter les services dans la marine à partir de l'âge de seize ans, et quant aux élèves de l'École polytechnique, il leur est compté quatre ans pour le temps d'études avant leur entrée dans l'un des services spéciaux.

[2] Art. 11 de la loi du 11 avril 1831.

[3] Le service de ces pensions est fait par la caisse des offrandes nationales créée en 1860 par décret du 18 juin 1860 et réorganisée par décret du 9 janvier 1873.

qu'après trente ans, à moins qu'ils ne soient assimilés aux marins, ce qui arrive lorsqu'ils ont navigué six ans sur les vaisseaux de l'État, ou qu'ils ont neuf ans, soit de navigation, soit de services dans les colonies. — Pour la pension exceptionnelle, en cas de blessures ou infirmités, la loi du 18 avril 1831 a reproduit les mêmes distinctions que la loi sur l'armée de terre; il faut donc que les blessures proviennent d'événements de guerre ou d'accidents éprouvés dans un service commandé, et, s'il s'agit d'infirmités, qu'elles soient le résultat d'accidents ou de fatigues éprouvés dans le service. Cela établi, si les blessures ou infirmités ont occasionné la *cécité*, l'*amputation* ou la *perte absolue* d'un membre, le droit est immédiatement ouvert, quelles que soient les conséquences ultérieures de la blessure ou de l'infirmité. Dans tout autre cas, la pension n'est acquise qu'autant, pour les officiers, qu'ils sont mis hors d'état de servir, et, pour les sous-officiers et marins, qu'autant qu'ils ont été mis hors d'état de *servir* et en outre *de pourvoir à leur subsistance*[1].

Les services civils doivent-ils être comptés pour les pensions militaires? On les fait entrer en ligne de compte dans une certaine mesure. Les deux lois de 1831 veulent que, soit dans l'armée de terre, soit dans l'armée de mer, celui qui réclame une pension pour ancienneté ait au moins quinze ans de service militaire, ou, pour la marine, dix ans de service dans les colonies. Réciproquement, les services militaires s'ajoutent aux services civils pour la pension civile, pourvu que la durée des services civils ait été de douze années dans la partie sédentaire et de dix années dans la partie active (art. 8 de la loi du 9 juin 1853).

Réversion sur les veuves et les enfants. — Lorsque le titulaire d'une pension ou même celui qui seulement réunissait toutes les conditions exigées par les lois et règlements pour avoir droit à pension, vient à décéder, la réversion a lieu pour partie sur la veuve, non séparée de corps[2]. Si la veuve est morte[3] ou vient à

[1] Les lois des 11 et 18 avril 1831 ont été modifiées par les lois des 25 et 26 juin 1861; mais la modification n'a porté que sur le taux de la pension qui a été augmenté et a laissé subsister les bases du droit et de la liquidation.

[2] Le *convol à un second mariage* ne fait pas perdre le droit à pension, à moins que la veuve n'épouse un étranger. Alors elle deviendrait elle-même étrangère par suite de son mariage.

[3] La disposition qui accorde des secours annuels aux orphelins laissés par un fonctionnaire décédé titulaire d'une pension civile s'applique aux orphelins laissés par une femme fonctionnaire. C. d'Ét., arr. du 2 mars 1882.

mourir postérieurement, la part dont elle aurait profité est distribuée aux enfants mineurs, à titre de secours, jusqu'à ce que le plus jeune ait atteint sa majorité avec réversion des plus âgés sur les plus jeunes, au fur et à mesure que les premiers arrivent à vingt et un ans accomplis. Quelle est la portion qui est accordée à la veuve et aux enfants? Pour répondre à cette question, il faut reprendre les diverses espèces de pensions que nous avons distinguées.

D'abord, les veuves des pensionnaires sur fonds généraux, en vertu de la loi du 3 août 1790 et du décret du 13 septembre 1790, n'ont pas droit à pension; car le texte de la loi se borne à dire que le gouvernement *peut* leur accorder une pension alimentaire, et que leurs enfants *pourront* être élevés aux frais de la nation, ce qui constitue une simple faculté. Il faut conclure de là, comme l'a fait la jurisprudence du Conseil d'État, que la décision portant refus de liquider une pension aux veuves de ces pensionnaires n'est pas attaquable par la voie contentieuse.

D'après la loi du 9 juin 1853, au contraire, ainsi que d'après les lois sur les pensions militaires, les veuves ont à réclamer, non une faveur simple, mais un véritable droit. Aux termes de la première, la pension de la veuve et des enfants est du tiers de celle que le mari avait ou aurait obtenue pour ancienneté ou pour infirmités graves survenues dans l'exercice de ses fonctions. Elle s'élève aux deux tiers, lorsque les fonctionnaires ont été mis hors d'état de continuer leur service, soit par suite d'un acte de dévouement dans un intérêt public, ou en exposant leurs jours pour sauver un de leurs concitoyens, soit par suite de lutte ou de combat soutenu dans l'exercice de leurs fonctions[1].

La quotité, pour les veuves de militaires ou marins, sous-officiers, brigadiers, caporaux ou soldats, qui était fixée au quart du *maximum* d'ancienneté par la loi de 1831, a été augmentée.

La pension de la veuve a été élevée à la moitié de la pension du mari par la loi du 26 avril 1876 en cas 1° de mort sur le champ de bataille; 2° de mort à l'armée par suite d'événements de guerre; et 3° de mort dans le délai d'une année par suite de blessures reçues dans les mêmes circonstances. La quotité a été, pour ces trois cas, portée de la moitié aux trois quarts par la loi du 18 août 1879, art. 15, pour les veuves et les orphelins des sous-officiers, brigadiers, caporaux et soldats.

[1] Art. 11, § 1er, de la loi du 9 juin 1853.

.a loi, pour prévenir les unions intéressées qui seraient formées, dernier moment, en vue de la réversion, a voulu que le ma-ge fût contracté quelque temps avant la cessation des fonctions du 9 juin 1853, art. 13). Le délai est de six ans pour les fonc-ınaires civils; pour les militaires ou marins, il est de deux ans[1]. ınd le mari est mort à la suite d'un accident ou d'une blessure, 'est pas nécessaire que le mariage ait été contracté un certain ıbre d'années auparavant; il suffit que l'union soit antérieure à énement.

iquidation et paiement — Il ne suffit pas d'être créancier de at, et il ne servirait de rien d'avoir un titre si l'on n'obtenait la *liquidation* et l'*ordonnancement*. Les voies d'exécution que oi a organisées entre particuliers ne sont pas praticables à l'é-d de l'État, sous peine de troubler l'économie des services pu-s. C'est pour cela que le créancier doit s'adresser au ministre ıpétent pour faire reconnaître et fixer son droit, c'est-à-dire r arriver à la liquidation de sa créance.

n matière de pensions, la liquidation est d'autant plus néces-e que souvent il faut compter des services d'espèces différentes u'en général elles sont accordées seulement au fur et à mesure extinctions. En conséquence, l'ayant-droit est tenu d'adresser lemande de liquidation, dans un certain délai, avec les pièces ;ées par les règlements[2]. La liquidation préparée par le mi-re compétent doit être soumise à la section des finances du seil d'État, avec l'avis du ministre des finances. Cette révision , du reste, purement consultative, et elle ne fait pas obstacle, ne quand elle est suivie par le ministre, à ce que la décision istérielle portant liquidation soit attaquée par la voie conten-se.

a pension, une fois liquidée et inscrite, constitue un titre irrévo-e; cette règle ne souffre exception que dans le cas où il s'agit onctionnaires en déficit, pour cause de détournement soit de ers, soit de matières, ou convaincus de malversations; il en est même de ceux qui seraient convaincus de s'être démis d'un loi à prix d'argent ou qui auraient été condamnés à une peine ctive et infamante[3].

ois des 25 et 26 juin, art. 6 et 2.

tèglement du 9 novembre 1853, qui complète la loi du 9 juin précédent; — et les pensions militaires, ordonnance du 2 juillet 1831.

ırt. 27, § 2, de la loi du 9 juin 1853.

Comme les pensions ont un caractère alimentaire, elles ont été déclarées par la loi *incessibles* et *insaisissables*. L'insaisissabilité n'est cependant pas absolue; ainsi le cinquième de la retraite peut être retenu pour débet envers l'État, ou pour une des créances privilégiées aux termes de l'article 2101 du Code civil. Cette proportion est portée jusqu'au tiers au profit des créanciers d'aliments en vertu des art. 203, 205, 206 et 207 du même Code[1]. Pour les pensions militaires, l'exception est moins étendue : car la retenue n'est jamais que du cinquième, et elle ne peut être faite que dans deux cas : 1° pour débet envers l'État; 2° pour cause d'aliments, fondée seulement sur les art. 203 et 205 du Code civil.

De ce que la pension est une sorte de dette alimentaire, payable à celui qui ne doit pas continuer son service, il résulte qu'elle ne peut pas être cumulée avec un traitement d'activité. D'un autre côté, comme les pensions sont présumées suffisantes et justement fixées par la loi, une double retraite dépasserait le but qu'on s'est proposé en assurant une dette alimentaire aux employés vieux ou infirmes. D'où la conséquence qu'en principe, la pension ne peut pas plus être cumulée avec une autre pension qu'avec un traitement d'activité. Cette règle n'est cependant pas absolue, et elle admet quelques exceptions. Ainsi une pension militaire peut être cumulée avec un traitement civil[2]. De même on peut cumuler une pension et un traitement quelconque jusqu'à concurrence de 1,500 fr., pourvu que le service dans lequel on reçoit le traitement soit différent de celui où la pension a été acquise[3]. Enfin le cumul de deux pensions est autorisé jusqu'à concurrence de 6,000 fr., pourvu qu'il n'y ait pas double emploi dans les services qui forment la base de la liquidation (art. 31 de la loi du 9 juin 1853).

Toutes les allocations qui ne constituent pas, à proprement parler, des traitements, mais des indemnités ou dotations, ne sont pas soumises à la prohibition du cumul. Ainsi, un ancien secrétaire général qui avait obtenu la liquidation de sa pension de retraite, ayant été nommé conseiller d'État, le paiement des arrérages fut suspendu à son égard; le jour où il fut nommé sénateur, il reprit la jouissance de sa pension, quoique les sénateurs reçussent à cette époque une somme plus forte que les conseillers d'État. Mais ceux-ci ont un *traitement*, tandis que les autres touchent une *indemnité* ou un

[1] Art. 26 de la loi du 9 juin 1853.
[2] Loi du 25 mars 1817, art. 27.
[3] Loi du 9 juin 1853, art. 28 et 31.

dotation. Il en serait de même de l'indemnité allouée aux députés.

Péréquation (V. *Répartition* et aussi *impôt foncier*).

Personnes morales. T. V, p. 1.

Personnes créées ou reconnues par la loi avec le droit d'acquérir, d'aliéner, de contracter ou d'ester en justice. Ce sont le plus souvent des associations qui ont un patrimoine distinct de celui de ses membres, par exemple les congrégations reconnues, les sociétés de secours mutuels. Quelquefois la personnalité civile appartient à un titre, tels que la cure, la succursale, l'évêché et est représentée par les titulaires successifs. Le patrimoine du titulaire ne se confond pas avec celui de la personne attachée au titre.

Les personnes morales se divisent en trois catégories : 1° les établissements publics; 2° les établissements d'utilité publique; 3° les associations d'utilité privée.

Les établissements publics font, en quelque sorte, partie de l'administration. L'État, les départements, la commune, la section de commune, les fabriques d'église, les cures, les succursales, les évêchés, les hospices, les consistoires protestants et israélites ont le caractère d'établissements publics.

Les établissements d'utilité publique sont fondés par l'initiative individuelle, mais dans un but d'utilité générale. Les sociétés de secours mutuels, l'association des médecins, la société pour l'histoire de France et tant d'autres sont des établissements d'utilité publique.

L'art. 37 du Code de commerce exigeait l'autorisation par décret pour les sociétés anonymes. Depuis la loi du 24 juillet 1867, cette autorisation n'est plus exigée que pour les compagnies d'assurances. Ces compagnies ont un patrimoine distinct de ceux de ses membres; mais elles ne sont pas formées pour l'intérêt général; ce ne sont ni des établissements publics ni des établissements d'utilité publique.

Pétition. T. II, p. 434 et t. III, p. 446 et 466.

Le droit de pétition peut être exercé auprès de l'une ou de l'autre des Chambres (V. règlement du Sénat, art. 97 à 104; règlement de la Chambre des députés, art. 61 à 68). — C'est un droit naturel qui subsiste et s'exerce tant qu'il n'est pas interdit par un texte formel. La loi défend les pétitions collectives (art. 364 de la constitution de l'an III). On appelle pétitions collectives celles qui seraient faites par des signataires agissant comme corporation et non comme individus. Ne serait pas considérée comme collective la pétition qui

porterait plusieurs signatures, alors même que les signataires feraient partie du même corps. Les membres d'un conseil général pourraient, comme particuliers et hors séance, signer une pétition qui ne pourrait pas faire l'objet d'une délibération du conseil général.

En règle générale, les pétitions ne sont, ni au Sénat ni à la Chambre des députés, rapportées en séance publique. Le rapport n'est fait en séance publique que si la commission le décide ou s'il est demandé par un sénateur ou député. Celles qui ne sont pas l'objet d'un rapport en séance publique sont portées sur un feuilleton avec les décisions de la commission sur chacune d'elles.

La Chambre saisie de la pétition peut prononcer : 1° l'ordre du jour; 2° le renvoi au ministre compétent à titre de renseignement; 3° le renvoi au ministre avec recommandation; 4° le renvoi à une autre commission saisie de la question ou d'une question connexe.

Place distinguée. T. II, p. 212.

D'après l'art. 47 de la loi organique du 18 germinal an X, il doit y avoir « dans les cathédrales et églises des paroisses, une place distinguée pour les individus catholiques qui remplissent les fonctions civiles ou militaires. »

Police.

La police est l'ensemble des mesures qui ont pour objet d'assurer l'exécution des lois et le maintien de l'ordre dans l'État ou la cité (πολις). C'est de πολις qu'est venu le mot de police. On désigne aussi par ce mot le personnel chargé de prendre ces mesures.

Chaque matière peut avoir sa police; on dit police des grains, police des manufactures, police des chemins de fer, etc. On entend par là l'ensemble des mesures spéciales à cette matière pour assurer l'exécution des lois qui la concernent. On peut donc distinguer : la police générale; la police municipale; la police spéciale. La première est générale par son objet et par l'étendue du territoire qu'elle embrasse; la seconde très limitée par le territoire est variée par son objet; *variée* seulement car elle ne comprend pas tout, et, pour certaines matières au moins, est subordonnée à la police générale. La troisième est spéciale par l'objet, mais peut être très étendue par le territoire sur lequel elle s'étend. — La police générale est dirigée par le chef de l'État et les ministres, par les préfets et sous-préfets avec les commissaires de police pour agents. La police municipale est dirigée par les maires avec des agents spéciaux ou avec le concours des commissaires de police qui s'occupent à la fois de police générale et de la police municipale sous deux autorités

différentes. La police spéciale est faite sous l'autorité de ceux qui sont préposés à la police générale, mais par des agents particuliers dont les attributions sont limitées à cet objet. Des commissaires attachés à la Bourse, aux gares de chemins de fer, aux halles et marchés sont des agents de la police spéciale.

La police générale et la police municipale ont des matières communes et il n'est pas toujours facile d'établir sur ce terrain commun les limites de leur compétence. Un désordre local peut quelquefois prendre une extension et une intensité telles qu'il menace de se transformer en révolte ou révolution. La police générale, en ce cas, domine et absorbe la police municipale. De même, il peut se faire, en matière, par exemple, de représentations théâtrales, que la police et la censure aient autorisé une pièce pour toute la France et qu'en raison de l'état des esprits dans une commune, l'autorité municipale en interdise la représentation. C'est ce qui est arrivé plus d'une fois pour l'opéra des *Huguenots* qu'on jouait à Paris et que la police municipale interdisait dans les villes, ou parce que la population est divisée au point de vue religieux, cette pièce aurait donné lieu à des manifestations bruyantes et même dangereuses.

La loi municipale du 5 avril 1884 a donné au préfet, c'est-à-dire au chef de la police générale dans le département, le pouvoir de forcer la main au maire lorsqu'il néglige de prendre certaines mesures de police municipale. En principe, le maire est chargé de la police municipale sous la *surveillance* et non sous l'*autorité* de l'administration supérieure. Le préfet peut annuler ses arrêtés; mais le préfet n'a pas l'initiative et il ne lui appartient pas de se substituer à l'autorité municipale. La question était controversée avant la loi du 5 avril 1884, car plus d'un jurisconsulte soutenait que le préfet a le pouvoir de faire, par un délégué spécial, les actes que le maire négligerait de faire. L'art. 99 de la loi municipale donne au préfet le droit de mettre le maire en demeure d'assurer la *salubrité, la sûreté et la tranquillité publiques dans la commune*, même d'y pourvoir en cas de résistance ou négligence. « Les pouvoirs qui appartiennent au maire, dit cet article, en matière de police ne font pas obstacle au droit du préfet, pour toutes les communes du département ou plusieurs d'entre elles, et dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, toutes les mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques. Ce droit ne pourra être exercé par le préfet, *à l'égard d'une seule commune*, qu'après une mise en

demeure au maire restée sans résultat. » L'exception n'est faite que pour les mesures intéressant la salubrité, la sûreté et la tranquillité publiques. Les autres matières énumérées dans l'art. 97 comme appartenant à la police municipale ne peuvent être traitées de la même manière et le préfet ne vaincra la résistance, le refus ou la négligence du maire qu'en suspendant ou provoquant la destitution s'il y a motif suffisant.

Art. 97. « La police municipale comprend notamment [1] :

« 1° Tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques, ce qui comprend le nettoiement, l'éclairage, l'enlèvement des encombrements, la démolition ou la réparation des édifices menaçant ruine, l'interdiction de rien exposer aux fenêtres ou aux autres parties des édifices qui puisse nuire par sa chute, ou celle de rien jeter qui puisse endommager les passants ou causer des exhalaisons nuisibles ;

« 2° Le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique, telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les attroupements, les rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants, et tous actes de nature à compromettre la tranquillité publique ;

« 3° Le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics ;

« 4° Le mode de transport des personnes décédées, les inhumations et exhumations, le maintien du bon ordre et de la décence dans les cimetières, sans qu'il soit permis d'établir des distinctions ou des prescriptions particulières à raison des croyances ou du culte du défunt ou des circonstances qui ont accompagné sa mort ;

« 5° L'inspection sur la fidélité du débit des denrées qui se vendent au poids ou à la mesure, et sur la salubrité des comestibles exposés en vente ;

« 6° Le soin de prévenir par des précautions convenables, et celui de faire cesser par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux, tels que les incendies, les inondations, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties.

[1] Le mot *notamment* fait que l'énumération n'est pas limitative, mais elle est si développée qu'elle peut être considérée comme étant complète.

en provoquant, s'il y lieu, l'intervention de l'administration supérieure;

« 7° Le soin de prendre provisoirement les mesures nécessaires contre les aliénés dont l'état pourrait compromettre la morale publique, la sécurité des personnes ou la conservation des propriétés;

« 8° Le soin d'obvier ou de remédier aux événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par la divagation des animaux malfaisants ou féroces. »

Le maire a le droit de faire des règlements de police. La contravention à ces règlements *s'ils sont légalement faits*, est punie d'une amende de simple police. Mais il faut qu'ils soient légalement faits. L'illégalité par le contrevenant comme exception à la poursuite peut être pour le juge de paix un motif de renvoyer l'inculpé. Le juge de paix n'annulera pas le règlement, cette mesure générale étant au-dessus de ses pouvoirs; mais il refuserait de faire application à l'inculpé d'un règlement qui ne lui paraît pas légalement fait (V. *Excès de pouvoir*)[1].

Les arrêtés réglementaires du maire portent tantôt règlement permanent et tantôt règlement temporaire. Les règlements temporaires sont immédiatement exécutoires et le préfet peut les annuler, les faits d'exécution passés demeurant irrévocables. Quant aux arrêtés portant règlement permanent, ils ne sont exécutoires qu'en vertu de l'approbation préfectorale et un mois après la transmission de l'ampliation au préfet par le sous-préfet. En cas d'urgence, le préfet peut en autoriser l'exécution immédiate (art. 95 de la loi du 5 avril 1884). On peut citer comme règlements temporaires ceux qui sont relatifs, en matière rurale, au ban de vendanges, et en matière urbaine à des arrêtés portant règlement de réunions ou représentations accidentelles (V. *Ban de vendanges*).

D'après la rédaction des art. 97 et 99 la distinction, *quant à l'objet*, entre la police générale et la police municipale serait difficile; car l'art. 97 commence par dire que « la police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté et la salubrité publiques, et qu'elle comprend *notamment* (suit l'énumération). Tous les paragraphes de cette énumération ne sont donc que des applications des mesures destinées à assurer le bon ordre, la sûreté et la salubrité publiques. Or, en matière de sûreté, de bon ordre et de salubrité

[1] Nous avons vu que la jurisprudence incline à décider que les règlements peuvent être attaqués pour excès de pouvoir.

les préfets peuvent forcer la main aux maires et faire, même pour une seule commune, un règlement local après une sommation au maire restée sans résultat. Avec ces dispositions il ne reste de la police municipale que le droit pour le maire de faire les arrêtés ou prendre les mesures avant que l'administration supérieure ne le mette en demeure. Les droits du maire ont un droit d'antériorité à l'égard des pouvoirs du préfet, et s'il n'est pas négligent, le maire peut s'assurer de fait l'exercice de la police municipale.

A Paris, l'importance de l'agglomération et les difficultés qui en résultent pour la police ont fait concentrer les pouvoirs aux mains d'un préfet de police qui est à la fois chargé de la police générale et de la police municipale.

Préfet de police. — La loi du 28 pluviôse an VIII, art. 16, portait qu'à Paris un préfet serait chargé de la police. C'est en exécution de cette disposition que fut rendu, sur les attributions du préfet de police, l'arrêté consulaire du 12 messidor an VIII qui est toujours en vigueur; il a cependant été modifié d'une manière importante par le décret des 10-24 octobre 1859.

Les attributions du préfet de police, telles que le décret du 12 messidor an VIII les a établies, se divisent en deux catégories : 1° la police générale; 2° la police municipale. Dans la pratique, la police générale se subdivise en *police politique* et *police de sûreté*.

La police politique a pour mission de découvrir les complots qui se forment dans le mystère, et de les déjouer avant qu'ils n'éclatent. Elle est essentiellement préventive, et le plus grand nombre des agents qu'elle emploie sont secrets. L'indignité des auxiliaires dont elle est obligée de se servir a fait attaquer sa moralité d'abord, et l'on en est venu, ensuite, à nier son utilité. L'utilité de cette police tient à ce qu'il vaut mieux *prévenir* que *réprimer*. Une répression, même vigoureuse, a l'inconvénient de démontrer aux populations que le gouvernement est attaqué, et le peuple ne croit pas à la solidité d'une autorité dont l'existence est menacée. Exposer dans des débats publics comment une conspiration s'est formée, montrer les causes de son échec et dire ce qui a manqué pour qu'elle réussît, c'est enseigner à d'autres conspirateurs la voie, les moyens, le but. Quant à la moralité, nous nous bornerons à dire avec M. Vivien : « A toutes les époques, une police politique a tenu le gouvernement au courant des menées de ses adversaires. Peut-être dans les temps des passions violentes ne trouvera-t-on ni agents ni crédits financiers affectés à cet objet, mais la délation qui se donne

par fanatisme n'est pas plus sincère que celle qui se vend par intérêt; souvent, le dénonciateur qui se pique le plus de désintéressement, recherche pour salaire les places, la faveur politique, la participation aux affaires publiques. Somme toute, si une police secrète est nécessaire, la moins mauvaise est encore celle dont les agents, soumis à des devoirs clairement définis, peuvent être expulsés en cas d'infraction; de tels instruments, plus dociles, plus souples, plus faciles à contenir, sont moins dangereux pour la main qui s'en sert[1]. »

La police de sûreté s'étend à tout ce qui intéresse la défense des personnes et des propriétés. Elle prévient le crime et prépare la répression. Les passeports pour l'intérieur et l'étranger, le visa des passeports des voyageurs étrangers, les permis de séjourner à Paris, la mendicité et le vagabondage, les prisons, les attroupements, les maisons publiques, les théâtres, les cultes, les ports d'armes, telles sont les principales dépendances de la police de sûreté.

La police politique et la police de sûreté sont exercées par le préfet de police, sous l'*autorité* du ministre de l'intérieur. En 1851, on avait établi un ministère de la police, avec des inspecteurs généraux et des inspecteurs à résidence dans les départements. Mais les conflits qui s'élevèrent entre le ministre de l'intérieur et le ministre de la police à Paris, et dans les départements entre les préfets et les inspecteurs, ne tardèrent pas à démontrer qu'on avait créé un rouage embarrassant; le gouvernement comprit qu'en cette matière plus qu'en toute autre il fallait tendre à unir plutôt qu'à diviser les attributions.

En ce qui concerne la police municipale, le préfet de police a une autorité propre pour laquelle il ne relève pas du préfet de la Seine, à la différence des maires qui relèvent de leur préfet. Entre les deux préfets les lois et règlements ont divisé les attributions, et chacun exerce les siennes avec une indépendance réciproque. Le décret du 12 messidor an VIII confiait au préfet de police tout ce qui intéressait la liberté et la sûreté de la voie publique, la salubrité de la cité, les incendies, débordements et accidents sur la rivière, les taxes et mercuriales, la surveillance des lieux publics, la libre circulation des subsistances, la protection et préservation des monuments et édifices publics, enfin la petite voirie[2]. Ce décret est

[1] *Études administratives*, 2e édit., t. II, p. 195.

[2] A Paris, la distinction entre la grande et la petite voirie a une signification particulière. Tandis qu'en général la grande voirie se distingue de la petite par la

encore en vigueur sauf les modifications qui résultent du décret du 10 octobre 1859 (V. à la note ci-dessous).

Les attributions du préfet de police ne sont pas limitées à la ville de Paris ni même au département de la Seine, elles s'étendent aux communes de Meudon, Saint-Cloud et Sèvres, situées dans le département de Seine-et-Oise, et, principalement en ce qui concerne la police de sûreté, à toutes les communes du département de la Seine [1]. La *police administrative* est, pour ces dernières, demeurée dans les attributions des maires.

nature des voies de communication, à Paris c'est d'après le caractère des permissions à demander. L'autorisation ne devait pas, avant 1859, être demandée au même fonctionnaire. S'agissait-il d'un alignement et généralement d'une *modification permanente* aux murs joignant la voie publique, l'autorisation était accordée par le préfet de la Seine, et la matière était dite appartenir à la *grande voirie*. Au contraire, s'agissait-il d'établir un auvent mobile, et en général de faire une *modification non permanente*, le préfet de police était compétent et la permission rentrait dans la *petite voirie*. Depuis le décret des 10-24 octobre 1859, la grande et la petite voirie ont été réunies sous la main du préfet de la Seine, avec quelques autres parties de la police municipale. Le décret du 24 octobre 1859 ayant procédé par voie d'énumération, le principe d'interprétation à suivre c'est que tout ce qui, en matière de police municipale, n'a pas été attribué au préfet de la Seine, demeure au préfet de police, conformément à l'arrêté du 12 messidor an VIII.

Art. 1er du décret des 10-24 octobre 1859 : « A l'avenir, les attributions du préfet de la Seine comprendront, en outre de celles qui lui sont conférées, dès à présent, par les lois et règlements et sous les réserves exprimées par les art. 2, 3, ci-après : 1° la petite voirie, telle qu'elle est définie par l'art. 21 de l'arrêté du 12 messidor an VIII; 2° l'éclairage, le balayage, l'arrosage de la voie publique, l'enlèvement des boues, neiges et glaces; 3° le curage des égouts et fosses d'aisances; 4° les permissions pour établissements sur la rivière, les canaux et les ports; 5° les traités et tarifs concernant les voitures publiques et la concession des lieux de stationnement de ces voitures et de celles qui servent à l'approvisionnement des halles et marchés; 6° les tarifs, l'assiette et la perception des droits municipaux de toute sorte dans les halles et marchés; 7° la boulangerie et les approvisionnements; 8° l'entretien des édifices communaux de toute nature; 9° les baux, marchés et adjudications relatifs aux services administratifs de la ville de Paris. »

[1] Pour les communes de Saint-Cloud, Sèvres et Meudon, l'exception s'explique par l'existence, dans ces communes, de palais nationaux (V. arrêté du 3 brumaire an IX). Pour les communes du département de la Seine, le décret du 10 juin 1853 énumère les attributions qui restent aux maires de ces communes. Il résulte de cette énumération que tout ce qui se rattache à la sûreté a été attribué au préfet de police, et qu'on a conservé aux maires ce qui concerne la *police administrative* proprement dite. D'ailleurs la loi a procédé par énumération, et nous ne donnons que les idées générales; c'est en se reportant à l'énumération qu'on pourra fixer les notions générales par les applications (*).

(*) Un arrêté du 24 mars 1871 a étendu les pouvoirs du préfet de police à tout le département de Seine-et-Oise.

Commissaires de police. — Les commissaires de police sont les remiers auxiliaires de la police générale et de la police municiale; ils concourent à la première sous l'autorité du préfet, et à la ›conde sous l'autorité du maire. Ils sont nommés, en général, ır décret; la nomination appartient au préfet dans les villes dont population est inférieure à 6,000 habitants (art. 5, n° 5 du décret ı 13 avril 1861).

D'après la loi du 28 pluviôse an VIII, il y a un commissaire de ›lice dans toutes les villes de 5,000 à 10,000 habitants, et, dans ılles qui ont une population supérieure, on ajoute un comissaire par 10,000 habitants. Toutes les fois qu'elle le juge utile, ıdministration peut établir, dans chaque chef-lieu de canton, ı commissaire de police. D'après un décret du 17 janvier 1853, compétence du commissaire de police cantonal, quelle que soit la ›mmune de sa résidence, s'étend à toute les communes du canton. e même, lorsque dans une ville il y a plusieurs commissaires dont ı ressort est distinct, cette division n'est relative qu'à la facilité de ı surveillance et non à la compétence, car chacun a le droit d'exer-ɔr ses fonctions dans toute l'étendue de la commune [1].

Il existait, autrefois, des *commissaires départementaux*, dont les ·tributions s'étendaient à l'ensemble du département. Mais cette ıstitution n'était pas applicable à tous les départements, et l'adinistration, suivant les besoins du service, pouvait en établir dans s uns, tandis qu'il n'y en avait pas dans les autres. Le décret qui ı permettait l'établissement n'a reçu qu'une exécution transitoire, aujourd'hui cette institution ne subsiste plus que dans quelques ›partements en petit nombre.

Dans les villes importantes, on trouve des *commissaires centraux* police nommés par le chef de l'État. Mais ces agents n'ont .s une compétence départementale comme l'avaient les commissais départementaux. Leur autorité, d'ailleurs, ne diffère pas sensiement de celle qui appartient aux commissaires de police ordiıires; ils sont soumis à l'autorité du préfet, et ordinairement ils ne nt que transmettre les volontés du préfet, en matière de sûreté ›nérale, aux commissaires de police placés sous leurs ordres,

[1] Art. 10 de la loi du 19 vendémiaire an IV. Après la révolution du 4 septembre 70, les commissaires de police cantonaux ont été supprimés dans plusieurs canıs. Ils tendaient à disparaître en vertu d'un arrêté ministériel du 10 septembre 1870. e circulaire du 9 mai 1872 invite les préfets à indiquer les cantons où il serait le de les rétablir.

ils dirigent l'exécution des ordres, et distribuent à chaque agent la part qui lui revient dans les mesures à prendre.

Le *commissaire central* n'est ordinairement chargé que de diriger la police de sûreté, sous l'autorité du préfet. Un accord entre le maire et le commissaire central pourrait lui donner les mêmes pouvoirs hiérarchiques, en matière de police municipale. A défaut, c'est le maire qui fait office de commissaire central, et qui est en rapport immédiat avec les commissaires de police.

Des *commissaires spéciaux* de police sont attachés aux chemins de fer, dont la surveillance leur appartient sous l'autorité du préfet[1]. Le décret qui les nomme détermine ordinairement la section qui sera plus spécialement placée sous leur surveillance; mais leur compétence s'étend à toute la ligne. — A Paris, il y a un commissaire spécial de la Bourse.

Depuis l'annexion de la banlieue, le nombre des commissaires de police de Paris a été porté à quatre-vingts (un par quartier).

Police correctionnelle (*Presse*). T. II, p. 157, art. 45, § 2, de la loi du 29 juillet 1881.

Les tribunaux de police correctionnelle sont compétents dans quelques cas exceptionnels en matière de presse. Ces exceptions se divisent en deux catégories : 1° les contraventions, c'est-à-dire les infractions qui sont punissables, bien qu'elles soient commises sans intention, mais qui sont punies de peines plus fortes que les contraventions de simple police, telles que le manquement aux dispositions qui exigent le dépôt au parquet ou à la préfecture; 2° certains délits qui impliquent l'intention criminelle; par exemple, le délit d'injure ou de diffamation quand il atteint un particulier. — La diffamation ou l'injure envers les *corps constitués* sont de la compétence de la cour d'assises (V. *Presse*).

Population (*Introduction*). T. I, p. 45.

La population est l'élément principal de la prospérité publique. L'État qui perd sa population peut être comparé à un homme qui perd son sang. Cette perte peut venir de deux causes : 1° la faiblesse de la *natalité* et la supériorité des décès par rapport aux naissances; 2° l'émigration. — La faiblesse de la natalité tient surtout à des causes morales qui ne peuvent être combattues que par l'éducation. Quant à l'émigration, nous ne pensons pas que l'État puisse empêcher la sortie d'un individu; ce serait une atteinte à la liberté individuelle et

[1] V. *Commissaires de police.*

est, avant tout, la liberté d'aller et de venir. Mais l'État pourrait et devrait s'opposer à toute entreprise ayant pour but de favoriser et faciliter l'émigration, lorsque cette émigration est nuisible et entraîne une perte de population au delà de ce que l'État peut supporter. Nous pensons même que son droit va jusqu'à prohiber les associations formées en vue de développer l'émigration.

Portes et Fenêtres (Impôt des). T. VI, p. 148.

La contribution des portes et fenêtres a été établie par la loi du 4 frimaire an VII, à l'imitation d'une taxe analogue qui existait en Angleterre. Elle fut destinée à servir de supplément à l'impôt mobilier, et c'est à cela qu'il faut attribuer la disposition en vertu de laquelle l'impôt des portes et fenêtres n'est exigible contre le propriétaire que sauf recours contre les locataires. L'impôt des portes et fenêtres fut, à l'origine, une taxe de quotité; mais la négligence que les pouvoirs locaux apportèrent à l'assiette de la taxe détermina le gouvernement à convertir cet impôt en contribution de répartition. La conversion, opérée en l'an X, conserva ses effets jusqu'à la loi du 26 mars 1831, qui donna de nouveau à la contribution des portes et fenêtres le caractère d'impôt de quotité. La réforme dura peu; car la loi du 21 avril 1832 rétablit la répartition pour les portes et fenêtres, comme elle l'avait déjà fait pour la contribution personnelle mobilière[1].

Il est certain que les maisons étant recherchées par les locataires en raison des agréments qu'elles procurent, la taxe des portes et fenêtres est un moyen d'atteindre d'après des signes extérieurs, la fortune présumée des contribuables; elle conduit au même but que l'impôt personnel et mobilier. Il y a entre les deux cette différence, au point de vue de l'incidence, que l'impôt personnel et mobilier est exigible contre les locataires, tandis que l'impôt des portes et fenêtres est payable par le propriétaire, sauf recours contre les locataires. La répétition n'est cependant admise que relativement aux ouvertures dont chaque locataire profite spécialement; quant aux ouvertures dont l'usage est commun à tous ceux qui

[1] La conversion de l'impôt des portes et fenêtres en taxe de quotité eut pour effet en 1831 d'augmenter le produit de l'impôt dans une proportion considérable. Des départements payèrent trois fois plus et des communes jusqu'à six fois plus que leurs anciens contingents. L'accroissement de l'impôt excita contre le nouveau système des mécontentements qui déterminèrent le retour au système de la répartition. Ainsi l'impôt des portes et fenêtres a été transformé d'impôt de quotité en impôt de répartition, une première fois parce qu'il rapportait peu par suite de la négligence de l'administration; une seconde fois parce que la perception était poussée à l'excès par les agents.

habitent la maison, la taxe est définitivement supportée par le propriétaire. Aussi, quoiqu'à l'origine la contribution des portes et fenêtres ait été considérée comme un supplément à l'impôt mobilier, il est plus juste d'y voir tantôt une addition à l'impôt personnel et mobilier, tantôt une augmentation de l'impôt foncier.

Pour fixer le tarif des portes et fenêtres, le législateur a pris en considération trois éléments :

La *population*,

Le *nombre* des ouvertures,

Et leur *qualité*[1].

POPULATION DES VILLES ET DES COMMUNES.	POUR LES MAISONS à					MAISONS à six ouvertures.		
	une ouverture.	deux ouvertures.	trois ouvertures.	quatre ouvertures.	cinq ouvertures.	Portes cochères, charretières et de magasins.	Portes ordinaires et fenêtres du rez-de-chaussée, de l'entresol et des 1er et 2e	Fenêtres du 3e étage et des étages supérieurs.
	fr.	fr.	fr.	fr.	fr.	fr.	fr.	fr.
Au-dessus de 5,000 âmes..	0,30	0,45	0,90	1,60	2,50	1,60	0,60	0.60
De 5,000 à 10,000.....	0,40	0,60	1,35	2,20	3,25	1,50	0,75	0,75
De 10,000 à 25,000.....	0,50	0,80	1,80	2,80	4,00	3,40	0,90	0.75
De 25,000 à 50,000.....	0,60	1,00	2,70	4,00	5,50	11,20	1,20	0,75
De 50,000 à 100,000.....	0,80	1,20	3,60	4,20	7,00	15,00	1,50	0,75
Au dessus de 100,000.....	1,00	1,50	4,50	6,40	8,50	18,50	1,80	0,75

Il est évident, en effet, que la richesse prouvée par les ouvertures est d'autant plus grande que la population est plus nombreuse, la quantité des ouvertures plus étendue et leur situation plus commode. Une porte ne paie pas comme une fenêtre, et une mansarde n'est pas taxée comme une fenêtre, du premier. L'étage où elles sont situées doit entrer dans les éléments qui servent à déterminer la qualité des ouvertures. Toutes ces distinctions sont justifiées, et cependant elles sont loin d'être complètes; car leur application conduit à établir le même tarif pour tous les quartiers de la même ville, tandis que la valeur des maisons et des loyers varie de rue à

[1] Tableau des tarifs fixés par l'art. 24 de la loi du 21 avril 1832.

rue, de place à place. Un décret a, pour atténuer les inconvénients qu'offre cet état de choses, autorisé le Conseil municipal de la ville de Paris à établir un tarif spécial, combiné de manière à tenir compte à la fois de la valeur locative et du nombre des ouvertures [1].

De ce que l'impôt des portes et fenêtres est perçu d'après un tarif, faut-il conclure que c'est un impôt de quotité? Nullement. On commence par déterminer ce que donne l'application du tarif aux ouvertures de la commune, et si cette somme n'est pas égale au contingent, la différence s'obtient au moyen d'une augmentation proportionnelle. Si, au contraire, elle dépasse le contingent, les cotes sont également réduites *pro rata parte* (art. 24 de la loi du 21 avril 1832).

Trois espèces d'exemptions ont été consacrées par la loi. Elle excepte : 1° les portes et fenêtres servant à aérer les granges, bergeries, caves et autres *locaux non destinés à l'habitation des hommes;* 2° les portes et fenêtres des maisons employées à un *service public* civil, militaire ou d'instruction, ou aux hospices [2]; la loi du 4 frimaire an VII allait jusqu'à dispenser de l'impôt les portes et fenêtres des bâtiments destinés à l'habitation personnelle des fonctionnaires; mais la loi du 21 avril 1832, art. 27, a fait cesser ce privilège, qui ne s'applique plus qu'aux ouvertures des portions destinées à un service public; 3° les portes et fenêtres des *manufactures* [3], qui

[1] Décret du 17 mars 1852. Pour appliquer cette disposition, la commission municipale de Paris a, le 11 août suivant, adopté une proposition qui consiste a établir deux droits : 1° un droit fixe multiplié par le nombre des ouvertures; 2° un droit proportionnel plus ou moins élevé, suivant l'importance du revenu cadastral.

[2] La première de ces trois exemptions est écrite dans la loi du 4 frimaire an VII, art. 5, qui l'avait « étendue à toutes les ouvertures du comble ou de la toiture des maisons habitées. » Mais, sur ce dernier point, la loi a été corrigée par celle du 21 avril 1832, art. 27, § 4, qui soumet à l'impôt les *mansardes* et généralement toutes les ouvertures du toit ou comble, « *lorsqu'elles éclairent des appartements habitables.* » — Sur la seconde exemption, il faut remarquer que les ouvertures employées aux *établissements d'instruction* ne sont dispensées qu'autant qu'il s'agit d'un *service public* (C. d'Ét., arr. du 15 décembre 1852).

[3] Loi du 4 germinal an XI, art. 9. Quant à cette troisième espèce d'exemption, on se demande ce qu'il faut entendre par *manufactures*. La jurisprudence du Conseil d'État entend par là les établissements où le *travail humain* est prédominant; le mot *usine* désigne ceux où les *moteurs mécaniques* sont la principale force employée. Cette distinction est conforme à l'esprit de la loi qui a voulu, dans un intérêt d'humanité et de salubrité, dispenser les ouvertures servant à l'aération des locaux où se font de grandes agglomérations d'ouvriers. En imposant les *manufacturiers* à raison de ces ouvertures, elle aurait craint de pousser à une économie meurtrière (arrêts du 24 mars 1849, du 29 juin 1850, et décret du 11 janvier 1858). La différence entre les usines et les manufactures sera faite par le conseil de préfecture et le Conseil d'État, suivant les caractères de chaque établissement.

ne servent pas à l'habitation personnelle des propriétaires, de leurs concierges ou de leurs commis. — Indépendamment de ces causes d'exemption permanentes, plusieurs lois ont consacré des exemptions temporaires[1]. Ainsi la loi du 13 avril 1850, sur l'assainissement des logements insalubres, dispense (art. 8) de l'impôt des portes et fenêtres, pour trois ans, les ouvertures pratiquées pour les travaux d'assainissement.

Poste. T. VI, p. 265.

Le transport des dépêches est tellement lié à l'intérêt général et aux besoins essentiels d'une société civilisée, que le monopole, soit directement par les agents de l'État, soit indirectement par une compagnie concessionnaire et privilégiée, sera considéré comme une nécessité par tout esprit pratique. Sans cela, jamais un service régulier ne serait assuré par des entreprises exposées aux hasards de la concurrence. Continu sur les grandes lignes, le transport des dépêches serait délaissé sur les voies qui conduisent aux hameaux isolés; c'est grâce au monopole de l'État que le service rural a pu être organisé; il ne l'aurait jamais été par l'industrie privée, qui ne dépasse pas les limites de l'intérêt personnel et ne s'élève pas aux considérations d'ordre et d'intérêt général.

Le droit sur les dépêches consiste dans une taxe uniforme, quelque soit la distance entre le lieu d'expédition et le lieu de la destination; il s'élève seulement avec le poids de la dépêche; en outre, les lettres non affranchies paient une surtaxe. Celles qui portent un timbre insuffisant sont considérées comme non affranchies; on précompte cependant, sur le prix à payer, la valeur du timbre. Soit une lettre pesant plus que le poids réglementaire (quinze grammes), non affranchie, elle paierait 60 centimes. En déduisant 0,15 centimes, valeur du timbre insuffisant, le destinataire aura à payer 45 centimes[2].

La conversion de l'ancienne taxe *proportionnelle à la distance* en une taxe uniforme a été critiquée comme contraire à l'équité, qui demande que la rémunération soit proportionnée au service. Mais cette objection tombe devant l'observation bien simple que chacun expédie des lettres à des distances fort diverses, et que la même personne qui aujourd'hui paie trop cher se rédimera demain en ne payant pas assez[3].

[1] Décret du 3 mai 1848, art. 6; lois des 13 juillet 1848 et 4 août 1851.

[2] Le tarif postal actuellement en vigueur a été établi par la loi des 6-8 avril 1879.

[3] M. Clément, *Revue européenne* du 15 juin 1858. La loi du 25 mars 1827 avait

Si une dépêche vient à s'égarer, l'administration n'est pas, en général, responsable de la perte ; elle ne l'est que si la lettre a été recommandée[1], et encore la loi a limité sa responsabilité à 25 fr., quelle que soit la valeur des papiers que contient l'enveloppe. La loi ne faisant aucune différence entre la perte simple et la perte provenant d'une soustraction frauduleuse, une jurisprudence administrative constante a décidé que la responsabilité de l'administration n'était pas plus étendue en cas d'*infidélité* qu'en cas de *négligence* de ses agents. La loi du 4 juin 1859 a permis le transport par lettres recommandées ou chargées des billets de banque, coupons et autres effets. Si la lettre est recommandée ou chargée, mais sans déclaration de la valeur incluse, l'administration ne doit, en cas de perte, qu'une indemnité de 25 francs. Elle doit, au contraire, toute la somme, si déclaration a été faite sur la lettre; mais la valeur déclarée ne peut pas dépasser 10,000 francs. Si la lettre n'était pas recommandée, l'insertion des billets constituerait une contravention punissable d'une amende de 100 à 500 francs.

Poudres et Salpêtres. T. VI, p. 274.

Appliqué à la fabrication de ce produit, le monopole se justifie principalement par des raisons tirées de la sûreté publique et très accessoirement par des motifs de fiscalité (loi du 13 fructidor an V). En effet, le produit de la fabrication et de la vente privilégiée de ces matières est à peu près insignifiant, si on le compare à celui des tabacs et des postes. La *fabrication* est dans les attributions du ministère de la guerre (loi du 16 mars 1882 et décret du 19 février 1883) ; la *vente* des poudres de chasse et de mine est confiée à l'ad-

établi une progression du prix de transport d'après la distance kilométrique :

Jusqu'à 40 kilomètres inclusivement	0 fr.	20
De 40 à 80	0	30
De 80 à 150	0	40
De 150 à 220	0	50
De 220 à 300	0	60
De 300 à 400	0	70
De 400 à 500	0	80
De 500 à 600	0	90
De 600 à 750	1	00
De 750 à 900	1	10
Au-dessus de 900	1	20

[1] Loi du 20 décembre 1878 qui fixe à 0 fr. 25 le droit de recommandation, en sus du droit simple.

ministration des contributions indirectes[1] (décret du 30 décembre 1882)[2].

Pouvoir législatif. T. III, p. 3.

Suivant la procédure législative ordinaire, la loi est faite par le vote du Sénat et la Chambre des députés délibérant séparément. Le président de la République promulgue la loi mais il n'est pas appelé à lui donner sa sanction comme le roi ; la loi constitutionnelle lui accorde seulement le pouvoir de provoquer une nouvelle délibération des Chambres et de suspendre la promulgation jusqu'à ce que la nouvelle délibération ait eu lieu.

Une procédure spéciale a été prescrite pour les lois constitutionnelles. Chacune des deux Chambres doit d'abord, à la majorité, décider qu'il y a lieu de réviser la constitution. Cette double déclaration faite, les deux Chambres se réunissent et forment une *Assemblée nationale* ou suivant l'expression la plus usitée, un *Congrès* qui prononce sur la modification proposée de la constitution.

L'Assemblée nationale une fois formée est-elle souveraine et peut-elle modifier la constitution de tous points, même sur ceux qui n'auraient pas fait l'objet des délibérations des Chambres procédant séparément? Si, par le seul fait de la réunion, l'Assemblée était souveraine, elle pourrait quand elle est convoquée pour élire le prési-

[1] La loi du 7 août 1850 a fixé le prix des poudres de la manière suivante :

Poudre de chasse fine,	le kilogr.	.....	9 fr. 50
— superfine,	—	.....	12 fr.
— extra-fine,	—	.....	12 fr. 50

L'art. 11 de la loi du 4 septembre 1871 porte : « Le prix actuel des diverses espèces de poudres de chasse est doublé. » Cette loi a été abrogée. Le prix est aujourd'hui fixé de la manière suivante :

Poudre de chasse fine,	le kilogr.	.....	11 fr. 85
— superfine,	—	.....	15 fr.
— extra-fine,	—	.....	19 fr. 35

Les mêmes poudres sont vendues par les entreposeurs aux débitants 11 fr. 25, 14 fr. 40 et 18 fr. 75.

La poudre de mine est vendue au public par les débitants :

lente,	le kilogr.	.....	2 fr.
ordinaire,	—	.....	2 fr. 50
forte,	—	.....	2 fr. 85

et par les entreposeurs aux débitants : 1 fr. 75, 2 fr. 25 et 2 fr. 60.

[2] Le ministre des finances est autorisé à fixer annuellement le prix des poudres de commerce extérieur, représentant avec le ministre de la guerre, entre 70 et 1[illegible] francs par cent kilogrammes.

dent de la République, changer la constitution, bien que l'une des chambres ne voulût pas de changement. Il faut, pour que l'Assemblée nationale, puisse modifier les dispositions constitutionnelles que les Chambres aient séparément décidé qu'il y avait lieu à révision et indiqué si la révision devait être totale ou partielle. Lorsqu'elles ont voté la révision partielle, l'Assemblée nationale commettrait un excès de pouvoir en procédant à une révision totale. Il en serait de même si elle révisait un article qui n'aurait pas été indiqué dans les délibérations séparées des Chambres. Mais sur les articles soumis à révision, l'Assemblée nationale est souveraine pour adopter les modifications qui lui paraîtront être les meilleures. Elle ne serait pas tenue de suivre les résolutions qui paraîtraient avoir été dans la pensée des Chambres et alors même que celles-ci auraient été unanimes pour adopter des dispositions nettement formulées, l'Assemblée nationale, après nouvel examen, aurait le droit d'en voter de nouvelles, fussent-elles contraires. Décider autrement serait réduire l'Assemblée nationale à n'être qu'un bureau d'enregistrement. Ce pouvoir est dangereux et les Chambres ont à craindre de voir la révision tourner contre leur vœu. Aussi consentiront-elles difficilement à réunir le congrès. Celui du mois d'août 1884 n'a été tenu qu'à la suite d'un accord où étaient prévues toutes les modifications qui seraient appuyées et votées; la convention fut observée, mais on put se rendre compte des difficultés qu'il y avait à faire de semblables accords et à en assurer l'observation. L'expérience qui fut faite nous confirme dans la pensée que ces réunions seront rares.

On s'est demandé par quels moyens on pourrait empêcher l'Assemblée nationale de sortir des limites de sa compétence? Comme il n'y a pas d'autorité plus haute que celle du congrès, il est impossible d'en appeler à un pouvoir supérieur. L'Assemblée nationale est dans la situation de tous les corps souverains; ils ont pour devoir d'observer la loi, mais s'ils la violent, leur décision ne peut pas être réformée. Le président du congrès pourrait refuser de mettre aux voix une disposition qui serait un excès de pouvoir et le président de la République serait en droit de refuser la promulgation. Ce serait un grave conflit; mais il ne faut pas être surpris de ce résultat; c'est la conséquence naturelle de la violation de la loi. — Le président de la République ne serait pas astreint à provoquer une nouvelle délibération sur la loi qu'il refuserait de promulguer; car le congrès est séparé et il n'appartient pas au président de le convoquer pour délibérer de nouveau.

Préfet. T. III, p. 285.

Le préfet est chargé de l'administration dans le département (loi du 28 pluviôse an VIII, art. 2). Il est nommé par décret sur la proposition du ministre de l'Intérieur et révocable *ad nutum* dans la même forme. Le préfet cependant n'est pas uniquement le subordonné du ministre de l'Intérieur; il correspond avec tous les ministres; il est dans le département préposé à la haute direction de tous les services. Il peut être considéré comme le représentant du président de la République, car il a, comme le chef de l'État, une compétence générale, tandis que les ministres, même le ministre de l'Intérieur, ont une compétence limitée à leurs départements ministériels.

Les préfets sont divisés en trois classes; mais cette division est exclusivement relative au traitement (loi du 20 décembre 1872) et ne touche en rien aux attributions qui sont les mêmes pour les trois classes. La classe est en général attachée à la résidence et dépend de l'importance du département. Mais pour concilier la justice qui est due aux personnes avec le bien du service, la loi permet d'élever sans déplacement les préfets à une classe supérieure. Après cinq ans d'exercice dans le même département ou après sept années dans des départements différents, les préfets de deuxième et de troisième classe peuvent obtenir sans déplacement une augmentation de traitement égale à la moitié de la différence entre le taux de leur classe et celui de la classe supérieure. Après une nouvelle période de cinq ans ou de sept, le préfet peut obtenir le traitement entier de la classe supérieure (décret du 15 avril 1877).

Les attributions des préfets qui sont fort nombreuses peuvent être rattachées à quatre catégories :

1° Ils représentent le gouvernement pour tout ce qui concerne l'exécution des lois et règlements. A ce titre ils sont chargés de faire afficher les lois dont la publication est urgente et ne peut pas attendre le délai proportionné aux distances que fixe l'art. 1er du Code civil. Cette publication exceptionnelle est faite en vertu de l'art. 4 de l'ordonnance du 27 novembre 1816, complété par l'ordon. du 18 janvier 1817 et par l'art. 2, § 2, du décr. des 5-11 novembre 1870.

Les préfets ont aussi le droit de faire des règlements départementaux pour l'exécution des lois dans leur circonscription. Ils doivent se conformer à la loi et aux règlements généraux s'il en existe; ils ne pourraient pas, sans excéder leurs pouvoirs, faire des règlements locaux sur des matières qui sont réservées à la loi

ou aux règlements d'administration publique. Les matières qu'ils peuvent réglementer sont celles qu'énumère l'art. 2 de la section III de la loi des 22 décembre 1789-janvier 1790, la conservation des propriétés publiques, des forêts, des rivières, des chemins et autres choses communes, le maintien de la salubrité et de la tranquillité publiques. Un préfet n'aurait pas le droit de soumettre les domestiques à la formalité du livret; la loi ne l'ayant exigé que pour les ouvriers de l'industrie, a implicitement décidé que cette restriction ne pouvait être pas imposée aux domestiques.

Les règlements préfectoraux sont exécutoires par eux-mêmes et pas n'est besoin qu'ils soient revêtus de l'approbation ministérielle ni de l'approbation par décret. Ils sont, comme les lois de police, applicables à toutes les personnes qui se trouvent sur le territoire du département, qu'elles s'y trouvent accidentellement ou régulièrement domiciliées. La compétence du préfet étant purement territoriale, nul ne pourrait être poursuivi pour des faits commis en dehors du département. Le règlement n'est exécutoire qu'à partir de la publication, et la publication doit être faite suivant les usages locaux à son de caisse ou de trompe ou par voie d'affiches. L'insertion au *Bulletin des actes de la préfecture* n'est pas un acte suffisant de publication, parce que le recueil est envoyé aux employés et non à tous les citoyens. Cette publication restreinte n'aurait même pas d'effet à l'égard des fonctionnaires qui reçoivent le recueil; en vertu du principe de l'égalité devant la loi, le règlement ne peut pas être exécutoire envers quelques citoyens et non exécutoire envers les autres, et à l'égard des fonctionnaires comme à l'égard de tout le public il doit être publié de la même manière suivant l'usage adopté (C. d'Ét., avis du 23 prairial an XIII).

2° Le préfet est le représentant de l'État. C'est pour lui et contre lui que sont intentées les actions qui intéressent le domaine.

3° Le préfet représente aussi le département; il este en justice au nom du département; il contracte aussi pour lui et généralement fait exécuter les délibérations du conseil général relatives aux intérêts du département et à la gestion de son patrimoine. — Il pourrait se faire qu'il y eût procès entre l'État et le département. En ce cas le préfet représenterait l'État et le département esterait en justice par un membre de la commission départementale désigné par la commission (loi du 10 août 1871, art. 54).

4° Le préfet est chargé, à l'égard des communes et établissements publics, d'une grande partie de la *tutelle administrative*. Dans beau-

coup de cas où la loi exigeait l'approbation par l'autorité centrale, un arrêté du préfet suffit, en vertu des décrets des 25 mars 1852 et 13 avril 1861, pour rendre exécutoires les délibérations émanées des conseils qui représentent ces établissements publics. Ces décrets ont, à cause de ce déplacement du centre aux extrémités de l'autorisation administrative, été appelés décrets *de décentralisation*. Mais l'autonomie des établissements publics n'a pas été augmentée par ce changement et peut-être même a-t-elle été diminuée : car l'autorité lointaine du ministre ou du chef de l'État pesait moins sur l'indépendance des communes que l'autorité prochaine des préfets.

Le décret du 25 mars 1852 a donné au préfet la nomination à plusieurs fonctions et le nombre de ces fonctions a été augmenté par le décret du 13 avril 1861. V. circulaire du 5 mai 1852 (D. P. 1852, III, 29).

Préfet (Compétence contentieuse). T. VII, p. 440.

Le préfet n'a que peu d'attributions en matière contentieuse. Ses attributions contentieuses sont les suivantes :

1° D'après l'article 7 du décret du 15 octobre 1810, le préfet statue sur les demandes d'autorisation pour les établissements insalubres et incommodes de première et de deuxième classe. A ne considérer que la nature de la décision, ce ne serait là qu'une matière de police et d'administration pure; mais le décret, en ajoutant que le postulant peut, en cas de refus, porter le recours au Conseil d'État, a donné le caractère contentieux à une matière qui ne l'avait pas naturellement.

2° L'article 76 de la loi du 30 avril 1806 donne au préfet le droit de frapper d'interdiction les moulins situés à l'extrême frontière, lorsqu'il est justifié qu'ils servent à la contrebande de grains et farines. L'arrêté peut être déféré au Conseil d'État par la voie contentieuse, mais il est provisoirement exécutoire.

3° D'après l'article 2 de la loi du 11 juin 1817, lorsque l'acquéreur d'un bien de l'État néglige de payer le prix, la déchéance peut être prononcée par le préfet sur la demande des préposés de l'administration; cependant ces arrêtés ne peuvent être mis à exécution qu'avec l'approbation du ministre des finances;

4° L'art. 64 de la loi du 21 avril 1810 sur les mines donne aux préfets, en cas de concurrence entre plusieurs maîtres de forges, le droit de déterminer la proportion dans laquelle chacun des concurrents pourrait extraire le minerai de fer de la minière, que le propriétaire refusait d'exploiter ou qu'il exploitait d'une manière insu-

sante. Le préfet statuait, sauf le recours au Conseil d'État. Cette disposition a été abrogée par la loi des 9-17 mai 1866.

5° Si une concession de mines a été accordée à plusieurs concessionnaires, ils doivent justifier qu'il est pourvu, par une convention expresse, à ce que les travaux d'exploitation soient soumis à une direction unique et conduits vers un but déterminé. Si cette justification n'est pas faite ou si les conventions ne sont pas exécutées, le préfet peut prononcer la suspension des travaux en tout ou en partie, sauf recours au ministre et plus tard au Conseil d'État, par voie contentieuse (art. 7 de la loi du 27 avril 1838).

6° Lorsque, dans une exploitation de mines, on ouvre un puits ou une galerie contrairement aux lois et règlements, la fermeture peut être ordonnée par un arrêté du préfet, sauf recours au ministre et même au Conseil d'État par la voie contentieuse (art. 8 de la loi du 27 avril 1838).

7° Les entreprises pour la fabrication du sel marin, lorsqu'elles ont été formées sans autorisation préalable, peuvent être frappées d'interdiction par arrêté du préfet, sauf recours contentieux. L'arrêté serait cependant exécutoire provisoirement (art. 7 et 11 de la loi du 17 juin 1840).

8° Le décret du 4 juillet 1806, art. 28, donnait au préfet compétence pour statuer sur les difficultés en matière de courses de chevaux; cette attribution a été transférée par un arrêté ministériel (du 17 février 1853) à une commission spéciale[1].

Le préfet statuait en *conseil de préfecture* sur plusieurs matières contentieuses, et notamment dans les trois cas suivants :

1° Sur les contestations relatives à l'administration et à la perception des droits d'octroi entre les communes et les régisseurs des octrois en régie intéressée ou, en cas de bail, entre la commune et le fermier, sur le sens des clauses du bail (art. 136 du décret du 17 mai 1809);

2° Sur les contestations entre la régie des contributions indirectes et les débitants de boissons relativement à la sincérité des déclarations sur le prix du détail (art. 49 de la loi du 28 avril 1816). Le préfet était chargé de la décision définitive : car le maire commençait par statuer provisoirement sur la difficulté;

3° Sur les contestations entre la régie des contributions indirectes et les débitants relativement au montant de l'abonnement pour

[1] La légalité de cet arrêté aurait pu être contestée.

remplacer le droit de détail (art. 70 et 78 de la loi du 28 avril 1816.

Ces affaires ont été rendues au conseil de préfecture par l'art. 11 de la loi du 21 juin 1865.

Prescription (*Presse*). T. II, p. 166.

L'action publique et l'action civile résultant des infractions à la loi sur la presse se prescrivent par l'expiration de trois mois. Si la prescription a été fixée à un terme si court, c'est que les impressions produites par les articles du journal sont vite passées et qu'ils sont oubliés même avant l'expiration du délai de trois mois. Cependant nous ferons remarquer qu'en cas d'absence de la personne diffamée, il pourra se faire qu'elle apprenne la diffamation lorsque déjà l'action est prescrite. Les impressions produites par les journaux passent vite, cela est vrai; mais la diffamation pourrait se trouver dans un ouvrage non périodique dont l'effet serait prolongé si la publication avait du succès. La disposition qui fixe à trois mois le délai de prescription est générale et s'applique aux écrits périodiques et non périodiques.

Le délai de trois mois court du jour où le crime ou le délit a été commis. S'il y avait eu commencement de poursuites, le point de départ serait le dernier acte de procédure. En cas de réimpression, la prescription court de la réimpression et non de la publication primitive.

Prescription (*Enregistrement*). T. VI, p. 418.

Quelques prescriptions spéciales ont été établies en matière d'enregistrement (art. 61 de la loi de frimaire an VII).

1° Il y a prescription après deux ans, à compter du jour de l'enregistrement, pour des droits à percevoir sur les dispositions contenues dans un acte ou pour les suppléments, en cas de perception insuffisante. Le même délai s'applique aux demandes d'expertise, sauf celles qui ont pour but de constater les fausses évaluations dans un acte à titre onéreux (art. 17 de la loi du 22 frimaire an VII)[1]. La prescription de deux ans s'applique aussi aux amendes des contraventions en matière d'enregistrement et de timbre (loi du 16 juin 1825, art. 14). Se prescrivent également par deux ans les actions en restitution des droits irrégulièrement perçus (art. 61 de la loi de frimaire). Cette prescription comprend tous les cas de restitution, soit que le droit ait été irrégulièrement perçu, soit que

[1] L'expertise pour les actes à titre onéreux doit être demandée dans le délai *d'une année*, du jour de l'enregistrement du contrat.

ait été régulièrement exigé, mais dans des circonstances où les textes formels accordent la dispense et autorisent la restitution, par exemple, en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique[1].

2° Le délai de la prescription est de trois ans pour les omissions de biens dans une déclaration faite après décès.

3° Il est de cinq ans pour les actions relatives aux successions non déclarées (art. 61, nos 2 et 3, de la loi du 22 frimaire an VII, modifié par l'article 11 de la loi du 18 mai 1850).

La prescription est suspendue[2] par des demandes signifiées et enregistrées avant l'expiration des délais. La discontinuation des poursuites, pendant une année, opère une péremption *sui generis* qui fait que les droits sont irrévocablement acquis (art. 61 *in fine*.)

La prescription est, en général, suspendue par l'effet du principe : *Contrà non valentem agere non currit præscriptio.* Cette règle profite à la régie en matière d'enregistrement. Ainsi quoique le point de départ soit fixé *au jour de l'enregistrement,* la prescription ne courrait pas à partir de ce moment si le forcement de la perception était rendu nécessaire par suite d'une pétition d'hérédité formée contre l'héritier apparent par le véritable héritier.

Dans les autres cas, la prescription n'a lieu, conformément au droit commun, que par l'expiration du délai de trente ans (art. 2262 C. civ.). La loi a même quelquefois rappelé expressément l'application de la règle générale. Ainsi la loi du 8 juillet 1852, article 26, dispose que « les droits de mutation pour décès des inscriptions de rentes sur l'État, et les *peines encourues en cas de retard ou d'omission de ces valeurs*, dans la déclaration des héritiers, légataires ou donataires, ne seront soumis qu'à la prescription de trente ans. »

Presse. T. II, p. 109 et suiv. — Loi du 29 juillet 1881.

Les publications périodiques agissant d'une manière continue sur l'opinion publique sont plus puissantes que les publications non périodiques dont l'effet est de courte durée. Aussi les premières ont-elles toujours été soumises à plus de restrictions que les secondes. — Tout journal peut être publié sans autorisation préalable ni dépôt de cautionnement; mais la loi exige : 1° que le gérant soit Français et jouisse de ses droits civils et n'ait été privé de

[1] C. cass., Ch. civ., arr. du 5 février 1867 (D. P. 1867, I, 23).

[2] La loi dit *suspendue*, mais plusieurs écrivains font observer que c'est une erreur de terminologie. Suivant eux, il aurait fallu dire que c'est une interruption qui rend inutile le temps écoulé jusqu'à la signification.

ses droits civiques par aucune condamnation ; 2° qu'avant la publication il ait été fait au parquet une déclaration contenant le titre du journal ou écrit périodique, le nom et la demeure du gérant et l'indication de l'imprimerie où il doit être imprimé. Cette déclaration doit être écrite sur papier timbré et signée du gérant. Il en est donné récépissé. — La loi, pour faciliter la surveillance et la poursuite des infractions, veut que deux exemplaires du journal ou écrit périodique soient remis au parquet, et dans les villes où il n'y a pas de tribunal, à la mairie. Les deux exemplaires sont signés du gérant. Pareil dépôt doit être fait pour Paris au ministère de l'intérieur ; dans les chefs-lieux de département, à la préfecture ; pour les chef-lieux d'arrondissement, à la sous-préfecture ; dans les autres communes, à la mairie. Le nom du gérant doit être imprimé au bas de chaque numéro et de chaque exemplaire.

Les ouvrages non périodiques ne sont soumis ni à la déclaration, ni à la signature d'un gérant, ni au dépôt au parquet. La loi veut seulement que tout imprimé (sauf les ouvrages de ville dit bilboquets) fasse connaître le nom de l'imprimeur et que deux exemplaires soient déposés au ministère de l'intérieur pour Paris ; à la préfecture ou à la sous-préfecture, pour les chefs-lieux de département ou d'arrondissement ; à la mairie enfin, pour les autres communes. S'il s'agit d'estampes, de livres de musique ou de dessins, le dépôt est porté à trois au lieu de deux, parce qu'un exemplaire est destiné à l'Académie de musique. La loi du 29 juillet 1881 porte que le dépôt doit être fait *au moment de la publication* et non *avant la publication* comme l'exigeait la loi du 21 octobre 1814.

Les journaux étrangers ne sont pas soumis à l'autorisation préalable pour circuler en France. Ils y entrent de droit tant que leur introduction n'est pas interdite. Le ministre de l'intérieur peut par un arrêté interdire l'entrée d'un numéro ; mais un décret est nécessaire s'il s'agit d'interdire d'une manière continue l'entrée du journal. La mise en vente nonobstant le décret ou l'arrêté d'interdiction est punie d'une amende de 50 fr. à 500 fr.

La profession d'imprimeur et de libraire est libre (décret du 10 septembre 1870 et article 1er de la loi du 29 juillet 1881). La loi de 1881 n'exige même pas la déclaration que prescrivait le décret de 1870. La suppression du brevet a beaucoup étendu la liberté de la presse. Grâce à ce changement, l'écrivain a été affranchi de la censure de l'imprimeur qui se montrait ou timide ou sévère à l'excès sans qu'il fût possible de vaincre sa résistance ; car il n'y a pas

ıd chose à répondre à un industriel qui raisonne au point de de sa responsabilité pécuniaire et ne veut pas exposer sa for-
).

ı désignation des journaux pour les annonces judiciaires est ı dans les départements par les parties intéressées, en vertu du et de la Défense nationale du 28 décembre 1870. Mais ce décret ant pas été promulgué à Paris — la capitale était alors séparée ı province — la désignation des journaux continue à être faite à s par le préfet de la Seine, en vertu de la loi du 17 février 2. Cette question est à l'étude et pendant la discussion de la loi 29 juillet 1881, le gouvernement annonça l'intention de présenter loi sur cette matière.

résident de la République. T. III, p. 57.

e président de la République est élu pour sept années par le at et la Chambre des députés réunis en Assemblée nationale. une condition d'âge n'a été exigée, le législateur ayant pensé : raison que la nécessité de pourvoir à une fonction si haute t une garantie suffisante. La loi a seulement déclaré inéligibles princes des familles qui ont régné sur la France (loi du 14 août 4). Lorsque les fonctions du président doivent cesser par l'ex- tion du délai, l'Assemblée nationale doit être réunie un mois nt la fin de la période septennale. Si la vacance venait à se pro- re accidentellement, l'Assemblée nationale devrait être réunie nédiatement.

ıe président de la République n'est pas *inviolable;* car il peut ı jugé et condamné par le Sénat pour cause de forfaiture ou pour ne de droit commun; mais il est *irresponsable* devant les Cham- s qui, d'après les usages des gouvernements parlementaires, vent renverser les ministres mais non le chef de l'État. Celui-ci n droit propre; il a été nommé par le congrès et il ne dépend des assemblées délibérant séparément de lui enlever les pou- s qu'il tient de l'Assemblée nationale. L'Assemblée nationale rrait-elle se réunir pour la déposer? Aucun texte de la consti- on ne lui confère ce pouvoir. Il serait cependant difficile au sident de se maintenir contre un vote de déposition. Il faudrait, r qu'il pût conserver le pouvoir dans ces conditions, qu'il dis- ât d'une grande force matérielle et même qu'il fût soutenu au ors pour une partie importante de l'opinion publique. L'Assem- e nationale pourrait, au moyen d'une révision de la Constitution, primer la fonction de président; mais tant que la fonction dure-

rait, le président ne pourrait pas être révoqué. Autre chose est réviser, autre chose est révoquer.

Le président ne sanctionne pas les lois qui sont complètes par le vote des deux Chambres. Il les *promulgue*, c'est-à-dire qu'il les déclare exécutoires comme lois du pays. La promulgation doit être faite dans les trois jours s'il s'agit d'une loi urgente et dans le mois pour celles qui n'ont pas ce caractère. Le président a cependant le droit d'appeler, pendant les délais de la promulgation, le Parlement à faire une deuxième délibération. Si les Chambres persistent, la promulgation doit être faite dans les délais prescrits suivant que la loi est urgente ou non.

Le président nomme à tous les emplois civils ou militaires, directement ou par délégation; il dispose des forces de terre et de mer et même a le droit de les commander en personne; il préside aux solennités nationales et les ambassadeurs ou ministres plénipotentiaires des autres États sont accrédités auprès de lui; il négocie les traités (V. *Traités*); il a le droit de faire grâce (V. *Droit de grâce*); il fait des règlements pour l'exécution des lois (V. *Règlement d'administration publique* et *Règlement*).

Le président de la République peut être réélu après l'expiration des sept années; aucune restriction n'étant écrite dans la loi, il pourrait même être indéfiniment réélu.

Prestations pour les chemins vicinaux. T. VI, p. 440.

D'après l'art. 2 de la loi du 21 mai 1836, tout habitant porté au rôle des contributions directes, mâle, valide, âgé de dix-huit à soixante ans, peut être imposé à trois journées de travail payables, à son choix, en nature ou en argent[1].

En second lieu, tout chef de famille ou d'exploitation, à titre de propriétaire, fermier, colon ou régisseur, doit la prestation; 1° pour lui-même, s'il est inscrit au rôle des contributions, mâle, valide, âgé de dix-huit à soixante ans; 2° pour tout individu membre de sa famille ou *serviteur permanent* mâle, valide et âgé de dix-huit à soixante ans; 3° enfin, pour chaque bête de somme[2], de trait ou de

[1] Pour être imposé aux prestations, il faut être inscrit au rôle des contributions directes; les contribuables de petites cotes qui sont inscrits bien qu'ils soient dispensés *comme indigents* de la taxe personnelle et mobilière, doivent les prestations (Cons d'Ét., arr. du 30 décembre 1869).

[2] Ne sont imposables que les voitures attelées avec les chevaux du redevable non celles qui seraient attelées avec des chevaux de louage. C. d'Ét., 12 mars 1870, *Moralis*, et 28 novembre 1873, *Bunoust*. Sont dispensés : 1° les animaux trop jeunes

selle, et pour chaque charrette attelée, au service de la famille ou de l'établissement dans la commune. Les prestations pour les domestiques, les animaux et les charrettes sont dues, pour ainsi dire, par l'établissement ou l'exploitation; il importe donc peu que le chef de famille ou d'exploitation soit ou non dans des conditions voulues pour être personnellement imposé aux prestations; il les devra, qu'il soit ou non valide, du sexe féminin, âgé de moins de dix-huit ans ou de plus soixante.

Les prestations en nature, comme les centimes additionnels spéciaux pour les chemins vicinaux, ne peuvent être imposés qu'en cas d'insuffisance des revenus ordinaires de la commune (art. 1 de la loi du 21 mai 1836).

On a élevé plusieurs objections contre les prestations. La plus raisonnable est tirée de ce que la prestation est une capitation égale pour tous, quelle que soit la fortune des contribuables, ce qui est contraire au principe de la proportionnalité de l'impôt. Ce vice, réel sans doute, est cependant atténué par la combinaison de la prestation avec les centimes additionnels; si la première est une capitation, les seconds sont proportionnels. — La proportionnalité est aussi rétablie par la prestation des domestiques et par celle des animaux et des voitures.

Qu'est-ce qui est dû principalement, de l'argent ou du travail? La capacité de travailler est considérée pour arriver à l'assiette de l'impôt; car ceux-là seuls doivent la prestation qui, à raison de leur âge et de leur santé ou validité, sont présumés capables de fournir des journées de travail. L'assiette de l'impôt une fois fixée, la prestation en nature n'est qu'une facilité donnée au contribuable pour se libérer. Ce qu'il doit principalement, c'est la valeur en argent des trois journées. En d'autres termes, le paiement en argent est *in obligatione* et la prestation est seulement *in facultate solutionis* [1].

La valeur en argent de la journée de travail est fixée, sur les propositions du conseil d'arrondissement, par le conseil général,

pour être appliqués au travail. C. d'Ét., 4 mai 1883, *Dommanget;* 2° les animaux destinés à la consommation, à la reproduction ou au commerce, et spécialement les vaches laitières qui ne sont pas employées au travail. C. d'Ét., 28 mars 1883, *Reboul;* 3° les chevaux des relais de poste, dans les limites du nombre fixé par les règlements; 4° les chevaux des agents du gouvernement.

[1] Les conditions de l'option sont déterminées par le règlement départemental (art. 21 de la loi du 21 mai 1836).

qui peut soit établir un taux uniforme pour toute la circonscription, soit diviser l'arrondissement en plusieurs sections, avec un tarif pour chacune d'elles. — Quoique les prestations soient un impôt de quotité, l'intervention des répartiteurs est nécessaire pour dresser les états matricules du rôle, parce que ceux-là sont *prestataires* qui figurent au rôle des contributions directes; ces états, qui comprennent les noms des propriétaires, sont faits concurremment par le contrôleur, le maire et les répartiteurs. Quant au recouvrement et aux réclamations en matière de prestations, il faut appliquer ici ce que nous avons dit sur les contributions directes [1].

Principes de 89. T. II, p. 8-12.

Ces principes étaient formellement consacrés par l'article 1er de la constitution du 14 janvier 1852, en termes généraux et sans énumération. La constitution du 25 février 1875 ne contient même pas cette consécration générale. Cependant les principes de 89 sont le fond de notre droit public et il ne faut pas tirer du silence de la loi cette conclusion que les principes de 89 ont cessé d'appartenir à l'ordre des dispositions constitutionnelles. Pour l'énumération de ces principes, il faut se reporter à la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* qui fut placée en tête de la constitution du 3 septembre 1791. — Dans la séance du Sénat du 23 juillet 1883 [2] nous avons soutenu que *l'inamovibilité de la magistrature* était un principe constitutionnel, car nos constitutions l'avaient successivement consacré, même celle du 14 janvier 1852 dont l'article 26 plaçait l'inamovibilité de la magistrature sous la protection du Sénat. Il n'y a rien à conclure du silence de la constitution du 24 février

[1] Les prestations ont été à tort comparées aux *corvées royales* de l'ancien régime. Celles-ci étaient attaquées parce que : 1° elles frappaient sur les cultivateurs et n'atteignaient pas le plus grand nombre de ceux qui profitaient des chemins; 2° parce que les *grandes routes* auxquelles on les consacrait étaient souvent très éloignées des corvéables, qui en ce cas contribuaient d'une manière d'autant plus pénible qu'ils pouvaient moins profiter de la voie publique. Si l'on n'appelait pas les corvéables éloignés, c'était une autre injustice, puisqu'on surtaxait les corvéables rapprochés des travaux; 3° les personnes exemptées de la corvée étaient fort nombreuses et le privilège pesait lourdement sur les personnes non exemptées. La prestation pour les chemins vicinaux, au contraire, est exigible de tous ceux qui remplissent les conditions légales, sans exception ni privilège, et, comme elle est affectée aux chemins vicinaux, les prestataires sont rapprochés des chantiers; il n'y a pas une grande déperdition de travail en voyages; et, d'un autre côté, les prestataires ne trouvent pas cet impôt trop lourd parce qu'il est employé à l'établissement et à l'entretien de chemins dont ils se servent tous les jours.

[2] *Officiel* du 24 juillet 1883.

1875 ou il faudrait décider qu'il n'existe aucun droit ayant le caractère constitutionnel, même la liberté de la presse, la liberté religieuse, l'égalité devant la loi, qui ne sont pas plus mentionnés que l'inamovibilité de la magistrature.

Prisonniers (Travail des) (*Introduction*). T. I, p. 67.

Le travail est imposé aux prisonniers d'abord — et c'est la cause principale — parce que c'est un moyen d'améliorer le coupable. En second lieu parce que le produit de ce travail est un moyen d'alléger le budget de la répression. Il faut, pour encourager les prisonniers, leur allouer une partie du produit; si on ne leur donnait rien, ils refuseraient de travailler ou ne travailleraient que par contrainte; ils ne prendraient pas leur travail au sérieux ou le feraient avec dégoût. Le produit du travail des prisonniers doit donc être vendu. L'industrie privée a souvent élevé la voix pour se plaindre de la concurrence de l'État qui peut fixer des prix moins élevés que ceux des particuliers, car l'État a des ouvriers dont il rémunère le travail comme il le veut et le travail se fait dans les établissements pour lesquels aucun loyer n'est dû. Les plaignants font observer que la prison est un grand centre de production qui écrase les marchés voisins. L'État peut tenir compte de ces plaintes qui ne sont pas sans fondement en ne vendant qu'au prix de l'industrie privée et en divisant les quantités vendues entre plusieurs marchés éloignés les uns des autres.

Procédure administrative. T. VII, p. 460.

La procédure à suivre en matière administrative n'a été l'objet de dispositions complètes que pour les pourvois formés devant le Conseil d'État, par la voie contentieuse. La loi n'ayant tracé qu'un petit nombre de règles pour la manière de procéder devant les juges de premier degré, il a fallu que la jurisprudence et la doctrine remplissent cette lacune, soit à l'aide du décret du 22 juillet 1806, par voie d'analogie, soit en appliquant le Code de procédure civile toutes les fois que ses dispositions n'étaient pas incompatibles avec la nature des affaires administratives ou avec la rapidité que leur expédition réclame.

Parmi les juridictions administratives du premier degré, il n'y a que les conseils de préfecture qui aient les caractères extérieurs de la justice régulière; quant aux ministres, préfets, sous-préfets et maires, la loi n'a que rarement distingué, au point de vue de la forme, les cas où ils agissent comme administrateurs de ceux où ils décident comme juges, et c'est même parce que le législateur

n'a pas fait de distinction précise, sous le rapport de la procédure, que la juridiction leur a été contestée.

Procédure. — Conseil d'État. T. VII, p. 474.

Des maires aux préfets et de ceux-ci aux ministres, il n'y a pas de délai pour l'appel, et le pourvoi est recevable tant que la demande n'est pas prescrite ou éteinte d'une manière quelconque. Mais devant le Conseil d'État, il faut, à peine de déchéance, qu'il soit formé dans les trois mois à partir de la *notification* de l'arrêté attaqué (art. 11 du décret du 22 juillet 1806).

Comme la notification ne fait courir le délai de l'appel qu'en raison de la connaissance qu'elle donne à la partie intéressée, la jurisprudence du Conseil d'État a plusieurs fois tenu pour équivalent à la notification des faits qui impliquent que la partie avait connu l'arrêté, et rejeté, comme tardifs, des pourvois formés plus de trois mois après la *connaissance acquise*. Cette doctrine devait conduire le Conseil d'État à décider que la notification de l'arrêté fait courir les délais de l'appel contre la partie qui notifiait; car après un tel acte, elle ne pourrait pas prétendre ignorer l'existence de l'arrêté. — Toutes les difficultés auxquelles a donné lieu la théorie de la *connaissance acquise équivalent de la notification* sont venues, non de la loi, mais de ce qu'on a voulu s'écarter de ses dispositions. L'article 11 du décret du 22 juillet 1806 avait en effet résolu assez clairement la question en disant : « Le recours ne sera pas recevable après trois mois, à partir du jour *où la décision aura été notifiée*. » Ces termes aussi positifs que ceux dont se sert le Code de procédure excluaient toute incertitude[2].

Le Conseil d'État, prenant en considération les difficultés auxquelles avait conduit l'équivalence de la connaissance acquise, a modifié sa jurisprudence et décidé qu'en principe le délai ne courrait que du jour de la notification faite par une partie en cause[3].

De ce que l'appel n'est pas recevable, *après le délai de trois mois*, il faut conclure que le jour de l'échéance ou *dies ad quem* doit être

[1] Cons. d'Ét., arr. des 14 décembre 1835 et 14 juillet 1842.

[2] V. une note de M. Lebon, dans le *Recueil des arrêts*, année 1851, aff. Cadot. Jusqu'à 1839, la jurisprudence du Conseil avait exigé la *notification*. — V. art. 1 du Code de procédure civile.

[3] Arr. Cons. d'Ét. du 19 décembre 1873. Cependant le Conseil d'État décide que le délai court contre une commune du jour où le conseil municipal a pris une délibération qui autorise le maire à former le pourvoi (Arr. Cons. d'Ét. du 15 juin 1[illegible] *Catasse-Gros*), et du jour où la décision a été exécutée contre celui qui se pourvoit (Arr. Cons. d'Ét. du 11 juin 1868, *Coppens*).

compté, et que le pourvoi serait tardif s'il n'était fait que le jour qui suit l'échéance. Mais le jour de la notification n'est pas compris dans le délai, par application de la maxime consacrée par l'article 1033 du Code de procédure civile : *Dies termini non computantur in termino.* Ici cette règle n'est pas applicable au jour de l'échéance, c'est qu'il y est dérogé, en ce point, par les termes dont s'est servi l'article 11 du décret du 22 juillet 1806[1].

L'appel peut être interjeté contre les arrêtés interlocutoires ou définitifs; mais la partie a la faculté d'attendre l'arrêté définitif, avant de se pourvoir contre l'arrêté interlocutoire afin de joindre les deux arrêtés dans le même pourvoi. Quant aux arrêtés préparatoires qui ne préjugent pas le fond, ils ne peuvent pas être l'objet d'un pourvoi spécial, et les parties doivent attendre l'arrêté définitif; la raison en est que si elles éprouvent quelque préjudice d'un arrêté interlocutoire qui préjuge le fond, un arrêté préparatoire ne leur cause aucun dommage. La partie qui aurait laissé passer le délai de trois mois sans se pourvoir contre l'arrêté ministériel statuant définitivement sur le fond, serait forclose et elle ne pourrait pas se pourvoir ultérieurement contre une nouvelle décision qui confirmerait la première[2].

L'appel n'est pas suspensif, en matière administrative, comme il l'est devant les tribunaux ordinaires; cela vient de ce que les affaires administratives sont présumées urgentes, et c'est pour cela qu'en principe la loi accorde l'exécution provisoire. La partie qui voudrait empêcher l'exécution devrait en faire la demande à la section du contentieux qui pourrait, avant faire droit, rendre un arrêt ordonnant la suspension[3].

Au Conseil d'État, la demande est introduite par une requête signée d'un avocat au Conseil et à la Cour de cassation. Cette règle générale admet deux espèces d'exceptions; car il y a des affaires

[1] V. Cons. d'Ét., deux arrêts en date du 23 novembre 1851. C'est qu'en matière de droit commun on compte le jour de l'échéance toutes les fois que le législateur a dit qu'un acte devrait être fait *dans* le délai de trois mois, ou qu'un acte ne serait plus recevable *après* le délai de trois mois.

[2] Arr. Cons. d'Ét. du 23 janvier 1847, *Fauchet.*

[3] La loi municipale du 5 avril 1884 contient une dérogation remarquable au principe que le pourvoi n'est pas suspensif en matière administrative. Le conseiller municipal dont l'élection a été attaquée ou même annulée en première instance continue à siéger tant qu'il n'a pas été définitivement statué sur la validité (art. 40, § 7). Mais il faut que les conseillers municipaux aient été proclamés.

qui sont dispensées du ministère des avocats, en raison de leur nature, et d'autres à cause de la qualité des parties.

Sont exceptées *en raison de leur nature*, les réclamations en matière de :

1° Contributions *directes*. Les pourvois relatifs aux contributions *indirectes* ne seraient pas dispensés du ministère des avocats au Conseil d'État;

2° D'élections pour le conseil général (loi du 31 juillet 1875), pour le conseil d'arrondissement (loi du 22 juin 1833, art. 53), municipales (loi du 5 avril 1884, art. 40) et des conseils de prud'hommes (loi du 1er juin 1853, art. 8);

3° De contraventions de roulage (loi du 30 mai 1851, art. 25) et de grande voirie (loi du 21 juin 1865, art. 12);

4° De recours pour incompétence et excès de pouvoir (art. 1er du décret du 2 novembre 1864);

5° Liquidations de pension ou refus de liquidation (même article du même décret).

Sont exceptés, à cause de la *qualité des parties*, les pourvois formés par les représentants de l'administration, c'est-à-dire ordinairement les ministres agissant en cette qualité.

Les réclamations relatives aux contributions sont introduites par une requête signée de la partie et adressée au président du Conseil d'État par l'intermédiaire du préfet. En matière d'élections, la requête est adressée au Conseil d'État soit directement, soit par l'intermédiaire du préfet; mais, dans les deux cas, il faut qu'elle parvienne au Conseil d'État, avant l'expiration des trois mois. En matière de police de roulage, une disposition expresse de la loi du 30 mai 1851 porte qu'il suffit que la remise du mémoire soit faite au secrétariat de la préfecture, avant l'expiration des trois mois, quand même elle ne parviendrait que postérieurement au Conseil d'État.

En matière d'incompétence, d'excès de pouvoir ou de liquidation de pension, l'art. 1er du décret du 2 novembre 1864 porte que les parties dispensées du ministère des avocats, doivent se conformer comme y seraient tenus les avocats, aux dispositions de l'art. 1 du décret du 22 juillet 1806. Quant aux pourvois formés par les ministres, ils résultent de l'envoi au président du Conseil d'État d'un *rapport sur l'affaire*.

La requête introductive est enregistrée au secrétariat de la section du contentieux. D'après la loi, cette requête doit contenir les

posé *sommaire* des faits, les noms, qualités et demeure des parties, les moyens et les conclusions. Comme les parties ne se décident guère à se pourvoir qu'au dernier moment, et qu'il serait difficile, dans le peu de temps qui leur reste, de réunir tous les éléments d'une discussion complète, la loi permet de déposer une *requête sommaire* qui arrête la déchéance. Dans l'usage, cette requête sommaire est ensuite complétée par une *requête ampliative* (art. 1er du décret du 22 juillet 1806).

Le président de la section désigne un rapporteur, sur le rapport duquel la section du contentieux ordonne la communication à la partie adverse, ordonnance en vertu de laquelle le demandeur peut assigner le défendeur; cette *ordonnance de soit communiqué* est accordée dans toutes les affaires, et, depuis qu'elle n'est plus qu'une simple formalité, elle ressemble à un circuit inutile pour appeler l'adversaire devant le Conseil d'État.

Il n'est pas rendu d'*ordonnance de soit communiqué* pour les pourvois formés par les particuliers contre les ministres; ces derniers sont considérés comme suffisamment avertis par le dépôt du pourvoi au Conseil, et la communication au ministre compétent est faite administrativement; en d'autres termes, l'envoi des pièces a lieu dans la forme ordinaire des relations entre les sections du Conseil d'État et les divers ministères.

Au contraire, quand il s'agit de communiquer à une partie adverse autre que le ministre, il n'y a pas d'autre voie à prendre que de faire notifier l'*ordonnance de soit communiqué*. Le demandeur a deux mois (décret du 2 novembre 1864, art. 3), sous peine de déchéance, pour faire signifier l'ordonnance, et ce délai court à partir du moment où elle a été rendue (art. 12 du décret du 22 juillet 1806). Le défendeur a, pour notifier la requête en défense, les délais suivants : quinzaine, s'il est domicilié à Paris ou dans un rayon de cinq myriamètres; un mois, s'il demeure à une distance plus éloignée, dans le ressort de la cour de Paris ou dans les ressorts des Cours d'Orléans, Rouen, Amiens, Douai, Nancy, Dijon et Bourges; deux mois pour les autres cours. Enfin, pour les colonies, c'est à la section qu'il appartient de fixer le délai, et il est fixé par l'*ordonnance de soit communiqué*. Tels sont les délais réguliers; mais, s'il y avait urgence, le président de la section pourrait fixer un délai plus court au défendeur pour produire sa requête en défense.

Dans la quinzaine, après les défenses fournies, le demandeur est autorisé à notifier une nouvelle requête à laquelle le défendeur peut

répondre dans la quinzaine suivante. On voit par là que les parties ont le droit de signifier deux requêtes chacune, et la loi déclare formellement qu'il n'en doit pas être fait un plus grand nombre; nous rappellerons seulement que, d'après l'usage reçu, le demandeur en peut donner trois : 1° la requête provisoire; 2° la requête ampliative; 3° la requête en réponse aux défenses.

Si c'est un ministre, au nom de l'État, qui est *demandeur*, la notification de l'*ordonnance de soit communiqué* se fait en la forme administrative; mais, dans tout autre cas, même quand l'affaire intéresse un département ou une commune, il faut employer le ministère des huissiers.

Pour les parties domiciliées à Paris, les huissiers au Conseil d'État doivent être employés comme ils le sont nécessairement pour les notifications d'avocat à avocat; celles qui ne sont pas domiciliées à Paris peuvent s'adresser à un huissier des lieux.

L'affaire est l'objet d'un premier examen, à huis-clos, dans la section du contentieux. Un projet de décret conforme à l'avis adopté par la majorité de la section, est rédigé par le rapporteur, et c'est sur cette rédaction que doit s'ouvrir la discussion après la séance publique.

Toutes les affaires ne sont pas l'objet d'un débat public; on ne porte à l'audience, d'après l'article 21 du règlement, que les affaires où il y a eu constitution d'avocat, et, parmi celles qui ont été formées directement par les parties, les affaires dont le renvoi à l'audience est demandé par l'un des conseillers d'État de la section ou par le commissaire du gouvernement[1].

L'assemblée du Conseil d'État délibérant au contentieux se compose : 1° de la section du contentieux; 2° de huit membres adjoints, pris dans les autres sections, à raison de deux par chacune. — Quatre maîtres des requêtes sont désignés pour remplir les fonctions de commissaires du gouvernement. L'assemblée ne peut délibérer qu'autant qu'il y a neuf conseillers présents (art. 21 de la loi du 24 mai 1872), et on ne doit pas compter ceux qui font partie de la *section administrative* par laquelle a été préparée la décision attaquée[2] (art. 20 de la loi du 24 mai 1872). On peut, pour com-

[1] Loi du 24 mai 1872, art. 19 et décret du 2 août 1879, art. 21.

[2] Il faut supposer, pour comprendre cette élimination de quelques conseillers, que le ministre dont l'acte est attaqué, avait pris l'avis de la section du Conseil d'État correspondant à son administration. Les deux conseillers envoyés à l'assemblée du contentieux par cette section ont donc déjà connu l'affaire, et c'est pour cela que le

pléter l'assemblée du contentieux, appeler les conseillers qui font partie des autres sections (art. 21, *ibid.*).

3° L'assemblée du conseil, délibérant au contentieux, est ordinairement présidée par le président de la section; mais le vice-président du Conseil d'État a aussi le droit de la présider. Il n'y avait pas de président de section pour le contentieux d'après la loi du 24 mai 1872, et l'article 10 disait expressément que la section du contentieux se composait de six conseillers et du vice-président du Conseil. En créant un président pour la section du contentieux, la loi des 1er-4 août 1874 n'a pas modifié, sous ce rapport, la situation du vice-président du Conseil d'État, et d'un autre côté la loi du 13 juillet 1879, article 5, dit aussi que l'assemblée délibérant en séance publique se compose 1° du vice-président; 2° des membres de la section du contentieux; 3° etc., etc.[1].

En cas de partage, la voix du président n'est pas prépondérante; on appelait à voter le plus ancien des maîtres des requêtes présents à la séance, d'après l'article 15 de la loi du 24 mai 1872, mais la loi du 13 juillet 1879, pour prévenir le partage, a disposé que si les conseillers étaient en nombre pair, le dernier des conseillers dans l'ordre du tableau devrait s'abstenir (art. 5 *in fine*).

Les maîtres des requêtes ont voix consultative dans toutes les affaires et voix délibérative dans les affaires qu'ils rapportent.

Les auditeurs n'ont à la séance publique que voix consultative dans les affaires dont le rapport leur est confié[2]. Ils ont voix délibérative à la section.

Les affaires sont portées à l'audience, d'après un rôle qui est proposé par le commissaire du gouvernement, et arrêté par le président de la section. Un ordre du jour imprimé est distribué d'avance aux membres de l'assemblée du conseil délibérant au contentieux, aux maîtres des requêtes, aux auditeurs et aux avocats dont les affaires sont discutées. — Les avocats obtiennent, quatre jours à l'avance, communication des questions qui sont posées par le rapport (art. 18 de la loi du 24 mai 1872).

C'est par la lecture du rapport que commence l'examen de l'af-

législateur ne veut pas qu'on les compte; ils n'ont pas *voix délibérative* sur cette affaire (art. 22 de la loi organique du Conseil d'État).

[1] D'après la loi du 3 mars 1849, le vice-président de la République, qui était de droit président du Conseil d'État, pouvait présider toutes les sections *hormis celle du contentieux* (art. 56).

[2] Loi du 24 mai 1872, art. 11.

faire, en audience publique; ce rapport est fait par écrit (art. 15, 2e § de la loi du 24 mai 1872) et ne contient aucune indication qui puisse faire pressentir quels sont l'opinion du rapporteur ou le projet présenté par la section. Le rapporteur se borne à exposer les faits et à poser les questions qui en résultent. — L'avocat est ensuite admis à présenter des *observations orales*, et enfin le commissaire du gouvernement donne ses conclusions. Le président déclare qu'il en sera délibéré, et la délibération est renvoyée à la chambre du conseil; ordinairement on ne délibère pas après chaque affaire, et c'est à la fin de la séance qu'on reprend les affaires qui ont été plaidées.

La délibération s'ouvre sur le décret préparé conformément à l'avis de la section : la rédaction définitive est arrêtée par la majorité des membres qui concourent à cette seconde délibération.

Les arrêts se composent de trois parties :

1° Les visa;

2° Les considérants; et

3° Le dispositif.

Le procès-verbal dressé par le secrétaire de la section doit énoncer qu'on s'est conformé aux formalités prévues par les art. 15 et 18 à 22 de la loi du 24 mai 1842. Si elles n'avaient pas été remplies ou si la mention n'en était pas faite au procès-verbal, il y aurait ouverture au recours en révision dont nous parlerons bientôt[1].

Lorsque l'affaire a été portée à l'audience publique, le décret renferme la mention qu'il a été rendu, « *Le Conseil d'État délibérant au contentieux entendu...* » Si l'affaire a seulement été examinée en section, le décret porte : « *La section du contentieux entendue*, » ou le « *Conseil d'État* (*section du contentieux*) *entendu*[2]. » Les arrêts sont rendus au nom du *Peuple français*, et l'expédition délivrée par le secrétaire du contentieux porte la formule exécutoire (art. 25 du règlement du 2 août 1879).

Les voies de recours ouvertes contre les décrets rendus au contentieux sont *l'opposition*, *la tierce opposition*, et *la révision*. — L'opposition peut être formée par toute partie défaillante, dans le délai de deux mois (décret du 2 novembre 1864, art. 4), à partir de la notification du décret rendu par défaut; l'opposition n'est pas

[1] Art. 23, § 2, de la loi du 24 mai 1872. *Non esse et non apparere sunt idem.*

[2] Art. 24 du règlement du 2 août 1879.

suspensive. Lorsque la section est d'avis que l'opposition doit être admise, rapport en est fait à l'assemblée du conseil délibérant au contentieux, qui remet, s'il y a lieu, les plaideurs dans l'état où ils étaient avant le décret attaqué. Les règles du *profit-joint* ne sont pas applicables devant le Conseil d'État, aux parties dont les unes comparaissent et dont les autres font défaut; car, aux termes de l'article 31 du décret du 22 juillet 1806, « l'opposition d'une partie défaillante à une décision rendue contradictoirement avec une autre partie, *ayant le même intérêt,* ne sera pas recevable. »

La tierce opposition est accordée à toute personne qui, n'ayant pas été appelée dans l'instance, a intérêt à empêcher l'exécution de l'arrêt. La loi n'ayant fixé aucun délai, la tierce opposition est recevable pendant trente ans. Elle est formée par une requête signée d'un avocat et déposée au secrétariat; il est ensuite procédé conformément aux règles ordinaires[1].

La révision est une sorte de requête civile applicable aux matières administratives; mais elle est ouverte dans des cas moins nombreux que la requête civile du droit commun; ces cas sont au nombre de trois :

1° Lorsque la décision a été rendue sur pièces fausses;

2° Lorsqu'une partie a été condamnée faute de représenter une pièce qui était retenue par son adversaire;

3° Lorsque le procès-verbal n'énonce pas qu'on s'est conformé aux dispositions des art. 15 et 17 à 22 de la loi du 24 mai 1872[2] (V. Pr. civ., art. 480).

Le délai pour se pourvoir en révision est de deux mois (décret du 2 novembre 1864, art. 4) qui partent, dans le premier et le troisième cas, du jour de la notification de la décision. Dans le deuxième cas le délai ne peut commencer à courir que du jour où a été découverte la pièce retenue par l'adversaire. Quant à la procédure à suivre, elle est la même que celle d'opposition à un arrêt par défaut. Ainsi la section étant d'avis d'admettre la requête en révision, rapport en est fait à l'assemblée du conseil au contentieux qui, s'il y a lieu, remet les parties dans l'état où elles étaient avant le décret attaqué. C'est ce qu'on appelle *le rescindant*, dans la procédure civile. La décision qui admet la requête doit être signifiée à l'avocat de l'adversaire; mais, s'il s'était écoulé plus d'une année depuis l'arrêt attaqué,

[1] Arr. Cons. d'Ét. du 13 décembre 1872, *département d'Ille-et-Vilaine.*

[2] Les deux premiers ont été prévus par l'article 32 du décret du 22 juillet 1806, et le troisième par l'article 23 de la loi du 24 mai 1872.

c'est à la partie elle-même qu'il faudrait faire la notification. La loi présume qu'après un tel délai les relations entre l'avocat et le client ont cessé, et que ce serait un moyen inefficace d'avertir la partie que de signifier à son avocat. Le Conseil statue ensuite au fond, et c'est cette décision qui correspond à ce que, dans la procédure civile, on appelle *le rescisoire*. Lorsqu'un arrêt a été l'objet d'un premier recours en révision, les parties n'ont pas le droit d'en former un second, même fondé sur une autre cause. *Révision sur révision ne vaut.*

C'est un principe de justice que toute partie qui succombe doit être condamnée aux dépens. Aussi, quoique le règlement du 22 juillet 1806 ne s'occupe que de la *liquidation* des frais, le Conseil d'État condamne aux dépens les parties qui perdent leurs procès. D'après la loi du 3 mars 1849, art. 42, « étaient applicables à la section du contentieux l'art. 88 du Code de procédure sur la police des audiences, et l'art. 130 relatif à la condamnation aux dépens. » Tant que cette loi a été en vigueur, le Conseil d'État a condamné aux dépens les parties qui succombaient, même les ministres agissant au nom de l'État. Le décret-loi du 26 janvier 1852 abrogea la loi du 2 mars 1849, et le règlement des 30 janvier-18 février 1852, art. 19, ne déclara applicable à la section du contentieux que l'art. 88 sur la police des audiences; il garda le silence en ce qui concerne l'art. 130 relatif à la condamnation aux dépens. Le Conseil d'État a vu, dans ce retranchement, la confirmation de la jurisprudence qui, avant la loi de 1849, ne condamnait jamais aux dépens l'État qui succombait. Les raisons de cette doctrine étaient les suivantes : 1° l'État plaide sans frais, puisqu'il est dispensé d'employer le ministère des avocats au Conseil d'État et ce serait lui faire perdre le bénéfice de ce privilège que de le condamner aux dépens faits par l'adversaire; 2° le texte de l'art. 130 n'est pas applicable aux ministres; car l'art. 130 condamne aux dépens la *partie qui succombe*: or le ministre n'est pas une partie, puisque, même quand il agit au contentieux, il agit au nom de l'intérêt général[1].

[1] Cette doctrine a été réfutée par M. Reverchon, alors maître des requêtes, dans ses conclusions sur l'affaire *Niocel*, jugée contrairement à son avis, sur ce point, par décret du 27 février 1852. Ces conclusions ont été analysées dans le recueil de M. Lebon, volume 1852, p. 13. — Voici en substance la réponse que fit le commissaire du gouvernement aux deux arguments invoqués à l'appui de la doctrine qui fut adoptée par le Conseil d'État. Sur le premier point, après avoir reconnu que la partie adverse de l'État ne pourrait pas être condamnée aux dépens envers l'État qui n'est

Après bien des controverses, la question a été tranchée par le décret du 2 novembre 1864, dont l'art. 2 est ainsi conçu : « Les art. 130 et 131 du Code de procédure civile sont applicables dans les contestations où l'administration agit comme représentant le domaine de l'État, et dans celles qui sont relatives, soit au marché de fournitures, soit à l'exécution des travaux publics, aux cas prévus par l'art. 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII. » Il résulte *a contrario* de cette disposition que, dans les autres cas, l'administration qui succombe ne peut pas être condamnée aux frais, et que la partie est dans l'impossibilité de répéter les sommes qu'elle a été obligée de dépenser pour faire respecter son droit [1]. A plusieurs reprises, le Conseil d'État a décidé que la formule employée par le décret du 2 novembre 1864 est limitative [2]. L'art. 5 de la loi du 29 décembre 1884 a disposé que les art. 130 et 131 du Code de procédure seraient applicables aux frais d'expertise en matière d'impôt foncier.

Procédure. — Conseil de préfecture. T. VII, p. 464.

L'article 14 de la loi du 21 juin 1865 avait renvoyé à un règlement d'administration publique : « 1° les délais et les formes dans lesquels les arrêtés contradictoires ou non contradictoires des conseils de préfecture peuvent être attaqués; 2° les règles de la

pas obligé d'en faire, il ajoutait : « Mais si l'État n'a pas souffert de la résistance ou des prétentions mal fondées d'une partie, il est tout simple que cette partie n'ait pas à répondre du dommage qu'elle n'a pas causé; il ne suit nullement de là que, dans le cas inverse, l'Etat ne doive pas cette réparation. » — Sur le second argument, il disait : « Si la différence réelle qui existe entre l'État et une partie proprement dite devait faire affranchir l'État des dépens, cela ne serait pas moins vrai devant les tribunaux que devant la juridiction administrative. A l'exception des matières domaniales, l'État devant les tribunaux n'est pas une partie; il y représente les droits de la puissance publique, tout aussi pleinement, tout aussi exclusivement que devant le Conseil d'État. »

M. Lebon rapporte qu'il fit à M. Reverchon l'objection tirée de la différence de rédaction entre la loi du 3 mars 1849, art. 42, et le règlement des 30 janvier-18 février 1852, art. 19. — M. Lebon demandait s'il ne fallait pas voir dans cette différence l'intention d'abroger le renvoi à l'art. 130 du Code de procédure, qui venait d'être pratiqué pendant trois années. M. Reverchon dit que si l'objection avait été faite, il aurait répondu que la loi du 26 janvier 1852 n'avait eu pour objet que d'abroger, d'une manière générale, le système établi par la loi du 3 mars 1849, et de restaurer celui qu'avait établi la loi de 1845 : par conséquent, la question pouvait être posée et discutée comme elle l'aurait été sous la loi de 1845.

[1] Un arrêt du Conseil d'État du 22 avril 1865, *canal de Craponne*, a refusé la condamnation aux dépens à une association d'arrosants contre le ministre demandeur en interprétation de l'acte de concession. Le Conseil a pensé que dans cette affaire le ministre avait agi en vertu de ses pouvoirs sur la police des eaux.

[2] Arr. du 27 juillet 1870, *Lerrigny;* même date, *Cretée;* 30 mai 1873, *Burgues*.

procédure à suivre devant les conseils de préfecture, notamment pour les enquêtes, les expertises et les visites de lieux; 3° ce qui concerne les dépens. » Ce règlement devait même être converti en loi dans le délai de cinq années.

Le règlement annoncé n'a pas été fait; seulement, le 12 juillet 1865, a paru un décret, dont la préparation était même antérieure à la loi du 21 juin 1865, qui règle certains détails de procédure, mais ne remplit pas les renvois faits par l'article 14 ci-dessus rapporté. Ce décret n'en est pas moins obligatoire pour les matières dont il s'occupe, et, quant aux questions qu'il ne prévoit pas, les lacunes doivent être comblées soit par l'analogie avec la procédure devant les tribunaux de droit commun, soit avec les procédures spéciales devant les autres juridictions administratives[1].

L'article 1er de ce décret porte que les requêtes et mémoires introductifs d'instance, ainsi que les pièces à l'appui, doivent être déposés au greffe du conseil. Il faut conclure de là que la demande est introduite, non par une assignation à la partie adverse, mais par une requête, comme pour les pourvois au Conseil d'État. Cette requête est ensuite communiquée à la partie intéressée en la forme administrative, si l'adversaire est un particulier ou une personne morale. La requête est adressée au préfet, comme président du conseil de préfecture; il n'y aurait du reste pas d'irrégularité si la pétition portait en tête : à MM. *les membres du conseil de préfecture de tel département*. Si la partie avait intérêt à prouver qu'elle a réclamé avant l'expiration d'un certain délai, elle se ferait délivrer un récépissé du secrétaire général. Quoique le décret du 12 juillet 1865 n'ait pas créé cette obligation et se soit borné à dire que les pièces seront timbrées et enregistrées (art. 1, § 2), il nous semble que la partie doit avoir le droit de demander au secrétaire greffier du conseil de préfecture ce que, d'après le décret du 2 novembre 1864, les ministres ne doivent pas lui refuser. Au reste, elle pourrait, en cas de refus, faire notifier sa demande à la préfecture par le ministère d'un huissier. Ainsi en matière de contributions directes, la *décharge* et la *réduction* doivent être demandées dans le délai de trois mois à partir de la publication des rôles qui est faite tous les ans dans chaque commune. On conçoit qu'en pareil cas il puisse y avoir intérêt à bien établir qu'on s'est pourvu à temps.

La demande doit être écrite sur papier timbré, même quand elle

[1] Voir circulaire du ministre de l'intérieur du 21 juillet 1865.

ıt pas notifiée par huissier[1]; cependant, par exception, en fait de tributions directes, les demandes en décharge ou réduction en t dispensées quand il s'agit de cotes au-dessous de 30 fr. — Les amations en matière électorale sont toujours dispensées du bre. Lorsque la loi dit en termes généraux que les parties pour- t se pourvoir sans frais, la dispense du timbre résulte de cette nule. Mais la dispense du ministère des avocats est spéciale et ıtraîne pas celle du timbre.

elui qui plaide contre l'administration n'a pas d'autre formalité mplir pour introduire régulièrement la demande; le fait seul de ɔclamation adressée au préfet, c'est-à-dire au représentant géné- le l'administration, est un avertissement suffisant. Mais si le de- ıdeur avait pour adversaire un particulier ou une commune, ou autre établissement public, communication de la demande de- t être faite au défendeur[2].

ette communication est régie par les art. 2, 3 et 4 du décret du uillet 1865 :

rt. 2. « Immédiatement après l'enregistrement des requêtes et ıoires introductifs d'instance; le préfet ou le conseiller qui le place, désigne un rapporteur auquel le dossier de l'affaire est smis dans les vingt-quatre heures. »

rt. 3. « Le rapporteur est chargé, sous l'autorité du conseil de ecture, de diriger l'instruction de l'affaire; il propose les mesures ıs actes d'instruction. — Avant tout, il doit vérifier si les pièces la production est nécessaire pour le jugement de l'affaire sont es au dossier. »

rt. 4. « Sur la proposition du rapporteur, le conseil de préfec- règle les communications à faire aux parties intéressées, soit requêtes et mémoires introductifs d'instance, soit des réponses requêtes et mémoires. — Il fixe, EU ÉGARD AUX CIRCONSTANCES 'AFFAIRE, le délai qui est accordé aux parties pour prendre nunication des pièces et fournir leurs défense ou réponses. »

s pièces sont communiquées au greffe et sans déplacement (art. décret du 12 juillet 1865). Lorsque les parties sont appelées

Conseil d'Etat rejette comme irrecevables les demandes sur papier libre, par raison que la demande est *irrégulière en la forme*. Il aurait été, à notre avis, onforme aux principes et à la loi sur le timbre d'appliquer l'amende, qui peine normale de l'infraction aux lois sur le timbre. Mais la jurisprudence est en sens contraire.

onseil d'État, arr. du 11 juillet 1845.

à produire des défenses, elles doivent être invitées à faire connaître si elles ont l'intention d'user du droit de faire présenter des observations *orales* par un mandataire (art. 6, même décret).

Le conseil de préfecture, une fois saisi, peut ordonner, par décisions préparatoires ou interlocutoires, toutes les mesures propres à éclairer la conscience de ses membres : une enquête, une expertise, une vérification des lieux, un interrogatoire sur les articles, l'avis des administrateurs les plus rapprochés des lieux. La forme de ces enquêtes, expertises et visites de lieux devait être fixée par le règlement auquel renvoyait l'art. 14 de la loi du 21 juin 1865; mais le décret du 12 juillet ne s'en est point occupé, de sorte que ces mesures d'instruction n'étant régies par aucune disposition formelle, il faut se guider par l'analogie.

Devant les tribunaux, on distingue l'enquête sommaire et l'enquête ordinaire; la première, plus brève, moins coûteuse, est mieux accommodée que l'enquête ordinaire à la nature presque toujours urgente des affaires administratives. Mais il y a une espèce d'enquête plus rapide encore que l'enquête sommaire, et c'est celle qui est faite par les juges de paix; non-seulement elle se fait plus brièvement, mais encore les nullités et déchéances n'y occupent que très peu de place, et, à ce titre, cette espèce d'enquête convient drait mieux aux affaires administratives.

L'expertise est le mode d'instruction le plus employé par les conseils de préfecture. Plusieurs lois ont même prescrit l'expertise, en déterminant les formes à suivre. Ainsi lorsqu'il s'agit de fixer l'indemnité due aux propriétaires, dans les cas prévus par la loi du 16 septembre 1807, l'art. 56 de cette loi dispose que l'estimation sera faite par trois experts, l'un nommé par le propriétaire et l'autre par le préfet. Quant au tiers-expert, c'est de droit l'ingénieur en chef du département. Les travaux publics sont-ils entrepris par la commune, au lieu de l'être par l'État, un expert est nommé par le propriétaire, un autre par le maire et le tiers-expert par le préfet.

Cette disposition, tout à fait spéciale, ne lie pas le conseil de préfecture dans les autres matières; il pourrait donc ne nommer qu'un expert au lieu de trois. Les experts, nommés par le conseil de préfecture, feront bien de suivre les formalités prescrites au titre correspondant du Code de procédure; mais leur inobservation n'entraînerait pas la nullité de l'expertise. Il en est une cependant que la jurisprudence considère comme substantielle : c'est la *prestation*

serment[1]. La prestation de serment est d'ailleurs applicable à toutes espèces d'expertises administratives, à celles qui sont facultatives aussi bien qu'à celles qui sont obligatoires. Mais pour les dernières se présente la question de savoir si l'ingénieur en chef est, comme tiers-expert, dans le cas prévu par l'art. 56 de la loi du 16 septembre 1807, obligé de prêter un serment spécial, ou si le serment général qu'il a prêté de bien remplir ses fonctions s'applique à un acte qu'il fait, non en vertu d'un choix exprès, mais par suite de l'exercice de ses fonctions? — La jurisprudence décide avec raison qu'en ce cas il n'est pas tenu, à peine de nullité, de prêter un serment spécial[2]. Mais il en serait autrement lorsque les travaux sont faits par une commune, si le préfet désignait l'ingénieur en chef comme tiers-expert, parce qu'alors l'ingénieur ne procéderait pas de plein droit en vertu de la fonction pour laquelle il a prêté serment[3].

Le tiers-expert n'est pas, en matière administrative, obligé de se rattacher à l'un des avis émis par les experts, et il a le droit d'adopter une troisième opinion sans que pour cela l'expertise puisse être arguée de nullité[4].

L'expertise est également obligatoire pour les contributions directes, en ce sens que si la partie la demande, elle ne peut pas lui être refusée; dans ce cas, on ne nomme que deux experts, dont l'un est choisi par le sous-préfet et l'autre par le réclamant[5]. La loi de finances du 29 décembre 1884, article 5, donne à l'administration et au réclamant le droit de demander une tierce-expertise. C'est le juge de paix du canton où les biens sont situés qui nomme le tiers-expert.

L'art. 17 de la loi du 21 mai 1836 a aussi modifié la nomination des experts, lorsqu'il s'agit de fixer l'indemnité due pour terrains occupés temporairement, extraction de matériaux, dépôts ou enlèvements de terre, nécessités par la construction de chemins vicinaux. L'un des experts est désigné par le propriétaire, l'autre par le sous-préfet, et, en cas de désaccord, le tiers-expert est nommé par le conseil de préfecture.

[1] Conseil d'État, arr. des 13 août 1824, 13 octobre 1828, 31 août 1849, 26 mars 1850 et 1er juin 1850. Le serment doit être prêté à peine de nullité à moins que les parties n'aient renoncé à la prestation. Arr. Conseil d'État du 10 janvier 1873.

[2] Conseil d'État, arr. du 8 décembre 1853.

[3] Conseil d'État, arr. du 21 juin 1854. Dans la pratique, l'ingénieur en chef prête serment même lorsqu'il est tiers-expert en vertu de la loi. Mais la jurisprudence décide qu'il n'y a pas nullité si le serment n'a pas été prêté.

[4] Conseil d'État, arr. des 31 mai 1855 et 17 avril 1856.

[5] Arrêté du 24 floréal an VIII.

Pour les contraventions de grande voirie, il existe un moyen spécial d'instruction : ce sont les procès-verbaux des agents auxquels les lois ont donné compétence à cet effet [1]. Ces procès-verbaux ne font pas, en règle générale, foi jusqu'à inscription de faux, mais seulement jusqu'à preuve contraire [2]. Ils ne font preuve jusqu'à inscription de faux que s'ils ont été dressés par des agents auxquels la loi accorde formellement cette autorité.

D'après l'art. 8 du décret du 12 juillet 1865, « lorsqu'il s'agit de contraventions, il est procédé comme il suit, à moins qu'il n'ait été établi d'autres règles par la loi. — Dans les cinq jours qui suivent la rédaction du procès-verbal de contravention et son affirmation, quand elle est exigée, le sous-préfet doit faire au contrevenant notification de la partie du procès-verbal, ainsi que l'affirmation, avec citation devant le conseil de préfecture. — La notification et la citation sont faites dans la forme administrative. La citation doit indiquer au contrevenant qu'il est tenu de fournir ses défenses écrites, dans le délai de quinzaine à partir de la notification qui lui est faite, et l'inviter à faire connaître s'il entend user du droit de présenter des *observations orales*. — Il est dressé acte de la notification et de la citation; cet acte doit être envoyé immédiatement au sous-préfet; il est adressé par lui, sans délai, au préfet, pour être transmis au conseil de préfecture et y être enregistré comme il est dit en l'art. 1er. — Lorsque le rapporteur a été désigné, s'il reconnaît que les formalités prescrites dans les 3e et 4e alinéa du présent article n'ont pas été remplies, il en réfère au conseil pour assurer l'accomplissement de ces formalités. »

Lorsque l'affaire est en état de recevoir une décision, le rapporteur prépare le rapport et le projet de décision (art. 9). Le dossier, avec le rapport et le projet de décision, est remis au secrétaire-greffier, qui le transmet immédiatement au commissaire du gouvernement (art. 10). Le rôle de chaque séance publique est arrêté par le préfet ou par le conseiller qui le remplace, sur la proposition du commissaire du gouvernement (art. 11).

Les parties ont le droit de remettre des mémoires par écrit et de présenter ou faire présenter des observations orales à l'audience publique (décret du 30 décembre 1872). Le décret porte que les parties peuvent se faire représenter par des mandataires. Ces mandataires

[1] Lois du 29 floréal an X et du 23 mars 1842.
[2] Art. 154 du Code d'instruction criminelle.

ent avoir un pouvoir écrit de la partie lorsqu'ils ne sont pas as-
s de l'intéressé en personne. Cependant l'arrêté qui règle la
édure devant le conseil de préfecture de la Seine reconnaît aux
iés et aux avocats au Conseil d'État le pouvoir de se constituer
· les parties, sans mandat écrit. D'après l'art. 12 du décret du
uillet 1865, toute partie qui a fait connaître l'intention de pré-
er des observations orales doit être avertie, par lettre non af-
chie, à son domicile ou à celui de son mandataire ou défenseur
qu'elle en a désigné un, du jour où l'affaire sera appelée en
ice publique. Cet avertissement sera donné quatre jours au moins
ivance.

près les observations présentées par la partie ou en son nom,
ommissaire du gouvernement donne ses conclusions. Les fonc-
s de commissaire sont remplies par le secrétaire général de la
ecture. Aux conseils de préfecture de la Seine, de Seine-et-Oise,
Nord, du Rhône, des Bouches-du-Rhône, etc., etc., elles ont
confiées à des auditeurs au Conseil d'État délégués spécialement
r les remplir. Partout où des auditeurs n'ont pas été envoyés,
ecrétaire général fait les fonctions de commissaire. Même dans
conseils auxquels des auditeurs sont attachés, les fonctions n'ap-
tiennent pas moins *de droit* au secrétaire général, quoique *en fait*
conclusions soient toujours données par les commissaires spé-
ix.

Ordinairement, les arrêtés des conseils de préfecture sont divisés
trois parties:

° Les *visa* où l'on relate, en les analysant, les principales pièces
duites et les dispositions de la loi; cette partie équivaut à un ex-
é des faits et tient la place de ce que, dans la procédure ordi-
re, on appelle les *qualités;*

° Les considérants ou motifs;

° Le dispositif.

Art. 13 du décret du 12 juillet 1865: « Les arrêtés pris par les
iseils de préfecture dans les affaires contentieuses, mentionnent
il a été statué en séance publique. Ils contiennent les noms et
iclusions des parties, le vu des pièces principales et des dispo-
ons législatives dont ils font l'application. — Mention y est faite
e le commissaire du gouvernement y a été entendu. — Ils sont
tivés. — Les noms des membres qui ont concouru à la décision y
it mentionnés. — La minute est signée par le président, le rap-
rteur et le secrétaire-greffier. »

Quant aux motifs, il est difficile de poser une règle générale qui permette de reconnaître dans quels cas ils seront suffisants et dans quels autres ils ne le seront pas. C'est une question de fait que le Conseil d'État appréciera, suivant les circonstances; le principe est que l'arrêté doit être motivé et que les motifs doivent être sérieux. On a, par exemple, considéré comme illusoires les motifs d'un arrêté qui, sur une demande de vingt-sept chefs, formée par des entrepreneurs de travaux publics, allouait aux demandeurs une somme de 5,000 francs par le motif suivant : « Considérant que la majeure partie des pertes était due à l'inhabileté des entrepreneurs, mais que néanmoins il en était quelques-unes dont ils n'avaient pu se garantir. »

Procédure. — Ministres. T. VII, p. 461.

Devant le ministre, les actions sont introduites par une pétition sur papier timbré; en principe, la demande n'est assujettie à aucun délai de rigueur, et, par conséquent, la partie pouvant, quand elle le veut, renouveler la demande, n'a pas, sous ce rapport, d'intérêt à faire constater par acte authentique la date de la réclamation. Mais toute action est prescriptible par trente ans, et quelques-unes le sont après un délai moindre; d'un autre côté, les créanciers de l'État doivent, à peine de déchéance, demander la liquidation de leurs créances dans les cinq ans. On comprend donc que les parties, arrivées presque à la limite du temps qui leur est accordé, aient intérêt à s'assurer un moyen de preuve pour établir plus tard qu'elles ont réclamé dans le délai fixé par la loi. Un décret du 2 novembre 1864, art. 5, oblige les ministres à délivrer ou faire délivrer aux parties intéressées qui le demandent, un récépissé constatant la date de la réception et de l'enregistrement de leur réclamation dans les bureaux du ministère. Devant ce texte formel il n'est pas à craindre que le récépissé soit refusé; mais si le refus venait à se produire, les parties pourraient faire notifier leur demande par huissier.

L'affaire une fois introduite est instruite par les bureaux du ministère, et ordinairement le dossier est renvoyé au préfet pour avoir son avis. Mais cette marche n'a rien d'obligatoire, et si le ministre se trouvait éclairé, il pourrait statuer *de plano*.

Si la demande formée devant le ministre intéressait une partie telle qu'une commune ou un entrepreneur, le ministre ferait communiquer la pétition à l'intéressé. Cette notification peut être faite en la forme administrative, c'est-à-dire au moyen d'une simple lettre portée par un agent de l'administration. Le défaut de com-

ıication produirait de graves conséquences; la décision en effet
.it, à l'égard du tiers non averti *res inter alios acta* ou *judicata*,
ı partie à laquelle on l'opposerait pourrait la repousser par voie
:ception; elle aurait également le droit, pour éviter une exécu-
qu'elle jugerait lui être préjudiciable, de se pourvoir par tierce
ɔsition *pendant trente ans;* car aucun délai, à peine de dé-
ınce, ne peut être établi par voie d'interprétation, et d'ailleurs
ierce opposition, même devant le Conseil d'État, n'a été en-
ıée dans aucun délai spécial par le décret du 22 juillet 1806.
si l'analogie corrobore l'application des principes généraux. Si
a été appelée, la partie intéressée pourra donc interjeter appel
Conseil d'État dans les trois mois à partir de la notification;
ın, elle aura le droit de former tierce opposition, et la décision
interviendra sur la tierce opposition pourra, comme toutes celles
rendent les ministres en matière contentieuse, être déférée au
ıseil d'État. Quant à la forme de la tierce opposition, elle est la
ne que celle de toutes les demandes adressées au ministre.
ı'après le décret du 2 novembre 1864, art. 6, « les ministres
uent par des décisions spéciales sur les affaires qui peuvent
ı l'objet d'un recours par la voie contentieuse. » Il faut en-
lre par *décisions spéciales* des arrêtés motivés, les auteurs du
ret ayant voulu exclure les décisions qui consistaient à mettre
la demande les mots *adopté* ou *rejeté*, sans motifs formulés
[uelquefois même sans signature.
ı'expérience avait manifesté un abus très grave, et que cepen-
t il était impossible de combattre parce qu'il s'appuyait sur la
:e d'inertie. Les ministres saisis d'une réclamation en matière
tentieuse pouvaient indéfiniment garder le silence, et comme
n'étaient tenus d'observer ni délai ni publicité, il en résultait
les parties n'avaient aucun moyen de vaincre le refus de pro-
cer. Le décret du 2 novembre 1864, a, partiellement du moins,
ıigé ce défaut de la législation par l'article 7 qui dispose en ces
nes : « Lorsque les ministres statuent sur des recours contre
décisions d'autorités qui leur sont subordonnées leur décision
. intervenir dans le délai de quatre mois, à dater de la réception
a réclamation au ministère. Si des pièces sont produites ultérieu-
ıent par le réclamant, le délai ne court qu'à dater de la réception
ces pièces. Après l'expiration de ce délai, s'il n'est intervenu
une décision, les parties peuvent considérer leur réclamation
ıme rejetée et se pourvoir devant le Conseil d'État. »

Procédure, Préfets et Maires. T. VII, p. 463.

Devant les préfets et les maires, comme devant les ministres demande est formée par une pétition écrite sur papier timbré, elle intéresse une partie adverse, elle est communiquée par le pr ou par le maire, et moyennant ce la décision qui intervient est contradictoire. Il y a lieu seulement de faire observer que, pour derniers, il existe une voie de recours qu'on n'a pas contre les a des ministres : c'est la demande en annulation adressée au supér hiérarchique.

Le recours est porté directement au Conseil d'État toutes les que la loi dit qu'il « *sera statué par le préfet sauf recours au Conseil d'État.* » Nous avons dit (*excès de pouvoir*) que dans les cas où recours contre les actes du préfet est fondé sur l'*incompétence* l'*excès de pouvoir*, l'intéressé a le droit de choisir entre le recours direct au Conseil d'État et le pourvoi devant le supérieur hiérarchique. Dans tous autres cas, la partie ne peut pas appeler au Conseil d'État, *omisso medio*, et elle doit passer d'abord par le pourvoi devant le supérieur hiérarchique.

Quoique le décret du 2 novembre 1864 ne parle que des ministres et ne soit pas applicable textuellement aux préfets et aux maires nous croyons cependant que, dans les matières contentieuses, les préfets et les maires doivent statuer par des décisions spéciales et motivées. Quant au délai de quatre mois fixé par l'art. 7 de ce décret, il est impossible de l'étendre par analogie, d'autant que l'article attache à l'expiration de ce temps des conséquences qui sont *strictissimæ interpretationis*. Nous nous bornerons à dire que les préfets doivent statuer sans retard, d'autant qu'en matière administrative, presque toutes les affaires ont un caractère urgent.

Aucune disposition n'oblige formellement les préfets et les maires à donner un récépissé des réclamations formées devant eux. Mais il serait déraisonnable de refuser le reçu demandé. En tous cas, la partie pourrait, si elle éprouvait un refus, faire notifier par un huissier afin de constater la date de sa demande.

Les décisions des ministres, préfets, sous-préfets et maires, en matière contentieuse, ont l'autorité de la chose jugée quand toutes les voies de recours sont épuisées ou que les délais sont écoulés. Pour celui qui a obtenu gain de cause, elles constituent un titre incontestable. Nous croyons cependant que les décisions pourraient être révisées dans les cas où le décret du 22 juillet 1806 admet révision des arrêts rendus par le Conseil d'État en matière con

tieuse. Si on peut réviser un arrêt rendu après débat contradictoire et public, à plus forte raison peut-on réviser un arrêté ministériel ou préfectoral rendu sur le rapport des bureaux (décret du 22 juillet 1806, art. 32).

Processions. T II, p. 213.

« Aucune cérémonie religieuse n'aura lieu hors des édifices consacrés au culte dans les villes où il y a des temples consacrés à différents cultes » (art. 45 de loi du 18 germinal an X). Dans ces villes, le maire ne *doit* pas permettre les processions, sauf le cas où il y aurait accord pour le permettre entre les ministres des différents cultes. Dans les communes où il n'y a pas de temples consacrés à différents cultes, le maire *pourrait* défendre les processions en se fondant sur la gêne qu'elles causeraient à la circulation publique. — Un simple *oratoire* doit-il être considéré comme un temple dont l'existence compterait pour empêcher les processions? D'après une décision ministérielle du 30 germinal an XI, il faut, pour que l'article 45 de la loi organique soit applicable, qu'il y ait une église consistoriale protestante.

Dans les villes où les processions sont en usage, l'autorité municipale ne pourrait pas prescrire aux habitants des rues où la procession doit passer de tendre les façades des maisons. Mais les propriétaires des maisons, ne pourraient pas s'opposer à ce que les tentures fussent apposées devant la maison mais soutenues par des poteaux, aux frais de la fabrique.

Prône. T. II, p. 293.

Le prêtre n'a le droit de faire en chaire que des publications relatives au culte; il ne pourrait en faire d'autres qu'avec l'autorisation du gouvernement (art. 53 de la loi du 18 germinal an X). Le gouvernement peut autoriser des publications étrangères au culte; mais il ne peut pas exiger que le ministre du culte en fasse par son ordre. Un décret du 19 février 1806, art. 8, prescrivait de faire, le jour de l'anniversaire de la bataille d'Austerlitz, un discours sur la gloire des armes françaises. Ce décret dépassait les droits du gouvernement.

Propriété. T. II, p. 88 et suiv.

Nul ne peut être privé de sa propriété que moyennant une juste et préalable indemnité. Cette règle a été consacrée par toutes nos constitutions depuis celle du 3 septembre 1791 jusqu'à celle du 14 janvier 1852. Celle du 25 février 1875 garde le silence et le principe n'est plus écrit que dans l'article 545 du Code civil. C'est toujours

un droit constitutionnel ou il faudrait dire que ni la liberté de la presse, ni la liberté individuelle, ni la liberté religieuse n'ont le caractère de droit constitutionnel, puisque la constitution ne parle pas plus de ces droits que du droit de propriété. L'art. 15 de la loi du 21 mai 1836 sur les chemins vicinaux est une exception contre laquelle aucune réclamation n'a été faite. Nous avons fait cette observation à la fin de la page 89, t. II. On pourrait répondre à notre observation que l'arrêté de la commission départementale attribue seulement la *propriété* et que pour la *mise en possession* le propriétaire pourrait s'y opposer tant que l'indemnité n'aurait pas été payée. En cas d'expropriation pour cause d'utilité publique, la propriété est transférée par le jugement à l'expropriant; mais celui-ci ne peut se mettre en possession que moyennant une indemnité.

Propriétés bâties.

La loi de finances du 29 juillet 1881, art. 2, § 3, a fait une innovation importante en matière de contribution foncière : « Le revenu cadastral, afférent pour 1882 aux propriétés bâties, abstraction faite de celui du sol, sera séparé des autres revenus figurant aux matrices cadastrales et sera inscrit à part dans lesdites matrices (V. circulaire du 20 décembre 1881).

Protestantisme. T. II, p. 238.

Les deux cultes protestants reconnus et salariés en France sont : 1° le culte luthérien ou de la confession d'Augsbourg; 2° l'Église réformée ou calviniste. L'annexion de l'Alsace et de la Lorraine à l'Allemagne a désorganisé le culte de la confession d'Augsbourg. Au lieu de 44 divisions consistoriales qui existaient avant 1870, il n'y en a plus que deux : la division consistoriale de Paris et celle de Montbéliard (décret des 12-14 mars 1880).

La confession d'Augsbourg est régie par la loi du 1er août 1879 et le décret des 12-14 mars 1880. L'Église réformée ou calviniste est régie par le décret du 26 mars 1852 et le décret sur les élections des 12-14 mars 1880.

Confession d'Augsbourg. — Partout où il y a un ou plusieurs pasteurs il y a une paroisse et dans chaque paroisse il y a un *conseil presbytéral*, qui est composé de tous les pasteurs et d'Anciens laïques, élus conformément au décret des 12-14 mars 1880. Le conseil presbytéral est renouvelé tous les trois ans par moitié. Il délibère et agit tantôt sous l'autorité tantôt sous le contrôle du consistoire. Le consistoire se compose de tous les pasteurs des paroisses du ressort et de laïques délégués, en nombre double, par les conseils presbytéraux

raux. Tous les consistoires d'une circonscription synodale peuvent se réunir en *synode particulier* et enfin au-dessus des synodes, des consistoires et des conseils presbytéraux se trouve l'autorité du *synode général* qui se réunit tous les trois ans au moins, à Paris, à Montbéliard ou même dans toute autre ville désignée à cet effet. Le synode général se compose de trente-six membres titulaires, dont deux membres de droit qui sont les deux inspecteurs ecclésiastiques. La faculté mixte de théologie y délègue un de ses professeurs. Les trente-trois autres membres sont envoyés par les synodes, à raison de 5 pasteurs et 10 laïques pour le synode de Paris, et 6 pasteurs et 12 laïques pour le synode de Montbéliard. Enfin, s'il y a lieu, le synode général peut décider, mais aux deux tiers des voix seulement, qu'un synode constituant sera convoqué. Le nombre des membres du synode constituant est double de celui des membres du synode général (art. 27 de la loi du 1er août 1879 et art. 1er du décret des 12-14 mars 1880).

La paroisse et le consistoire et les synodes particuliers sont des personnes morales capables d'acquérir (art. 8, 14 et 19 de la loi du 1er août 1879). Le synode général est une autorité qui veille « au maintien de la constitution de l'Eglise; qui approuve les livres ou formulaires liturgiques qui doivent servir au culte ou à l'enseignement religieux; nomme une *commission exécutive* qui présente les candidats aux chaires vacantes et aux places de maîtres de conférences dans la faculté de théologie protestante. Cette présentation est faite de concert avec les professeurs de théologie de la confession d'Augsbourg. Enfin le synode général juge en dernier ressort les difficultés auxquelles peut donner lieu l'application des règlements concernant le régime intérieur de l'Église. »

Église réformée. — *L'Eglise réformée* ou calviniste est régie par le décret du 26 mars 1852. Le conseil presbytéral et le consistoire sont organisés à peu près de même que ceux de la confession d'Augsbourg; la même base est commune aux deux confessions. Quant à l'autorité centrale, elle appartient au *conseil supérieur des Églises réformées* établi à Paris (art. 6 du décret du 26 mars 1852). Ce conseil supérieur a à peu près les mêmes attributions que le synode général de la confession d'Augsbourg; il représente les Eglises réformées auprès du gouvernement. Lorsqu'une chaire est vacante, il recueille les voix des consistoires pour les présentations et transmet au ministre le résultat du dépouillement.

A la suite de divisions entre les *libéraux* et les *orthodoxes* de

l'Église réformée de nombreux essais de conciliation ont été tentés. Ils ont abouti à l'adoption du décret du 28 mars 1882 qui a divisé Paris en huit paroisses dont les limites sont fixées suivant un tableau annexé au décret et de manière à pacifier, autant que possible, cette guerre intestine.

Le protestantisme diffère du catholicisme, au point de vue de l'organisation, sur deux points : 1° dans le catholicisme les laïques ne participent pas, comme dans le protestantisme, à l'exercice de l'autorité ecclésiastique; 2° dans le catholicisme, l'autorité descend par des délégations successives, tandis que dans le protestantisme, l'autorité s'établit de bas en haut par des élections qui constituent les autorités aux divers degrés.

Provocation. T. II, p. 138 (art. 23 de la loi du 29 juillet 1881).

La loi punit comme fait de complicité toute provocation à commettre des crimes ou délits par des discours, cris ou menaces proférés dans les lieux ou réunions publics, par des imprimés ou écrits vendus ou distribués, mis en vente ou exposés dans les lieux ou réunions publics, ou par des affiches ou placards exposés aux regards du public. Il faut : 1° que la provocation ait été *directe*. Un article de journal publié en province et provoquant à commettre le crime pourrait avoir été ignoré à Paris où nous supposons que le crime a été commis; 2° qu'elle ait été *suivie d'effet*. — Si la provocation n'avait produit qu'une tentative, elle serait punissable comme fait de complicité, mais seulement dans le cas où il s'agirait d'un crime. Elle ne serait pas punissable s'il s'agissait seulement d'un délit. — En punissant la provocation comme fait de complicité, la loi du 29 juillet 1881 a fait rentrer la presse dans le droit commun. Il n'y a plus en quelque sorte de délits de presse, mais des délits ou crimes commis par la voie de la presse. La presse n'est plus qu'un moyen de perpétration et non la source de délits spéciaux.

Q

Quêtes. T. II, p. 212.

Tout ce qui concerne les quêtes à faire dans l'intérieur de l'église est réglé par l'évêque (art. 75 du décret du 30 décembre 1809). L'évêque pourrait interdire les quêtes par les femmes, s'il pensait que leur circulation dans l'église était de nature à troubler les exercices religieux. D'après le même article les membres du bureau

de bienfaisance ont le droit de faire des quêtes dans l'intérieur de l'église; mais leurs délégués et notamment les femmes qu'ils chargeraient de cette mission ne sont pas couverts par la disposition de l'article 75 qui ne s'applique qu'aux membres du bureau eux-mêmes.

R

Récidive. T. II, p. 165.

L'aggravation de peine résultant de la récidive ne s'applique pas en matière de presse (art. 63, § 1er, de la loi du 29 juillet 1881). La loi actuelle n'admet même pas l'aggravation facultative qu'autorisait la loi du 17 mai 1819, art. 10 et 25).

Réclamations (Contributions directes). T. VI, p. 196.

On distingue les demandes en *décharge* ou *réduction*, et les demandes en *remise* ou *modération*. Les premières sont fondées sur la violation d'un droit, et les secondes tendent à l'obtention d'un secours ou d'une faveur. Un contribuable prétend-il qu'il a été imposé indûment, soit parce qu'il n'est pas propriétaire du fonds sur lequel le droit est assis, soit parce qu'on lui a attribué une profession qu'il n'exerce pas, il agit par voie de demande en décharge. Soutient-il que la valeur locative de son appartement a été exagérée par rapport aux locations voisines, il demande une réduction et fait un appel à l'égalité proportionnelle; ainsi entre la *décharge* et la *réduction* il y a la différence du tout à la partie. Ces deux espèces de réclamations sont portées devant le conseil de préfecture, et, en appel, au Conseil d'État; elles doivent être formées dans le délai de trois mois à partir de la *publication des rôles* dans la commune. Lorsque la décharge est fondée, comme en matière de patentes, sur la fermeture des magasins pour cause de faillite ou de décès, le délai ne court qu'à partir de l'événement qui donne lieu à la libération des douzièmes à échoir[1].

Les demandes en *remise* ou *modération* sont formées par ceux

[1] En matière d'impôt foncier un contribuable régulièrement imposé ne peut obtenir décharge de sa cote que par voie de mutation et en fournissant les désignations nécessaires pour qu'elle puisse être transférée au propriétaire actuel. C. d'Ét., arr. du 6 juin 1879. — La mutation de cote ne s'applique qu'à l'impôt foncier et à celui des portes et fenêtres. Le conseil ne pourrait ordonner cette mutation ni pour l'impôt mobilier ni pour les patentes.

qui ayant, à la suite d'un sinistre, perdu leur récolte, font un appel à la bienveillance de l'administration pour obtenir le dégrèvement total ou partiel de l'impôt; c'est le préfet qui est compétent pour statuer en cette matière, et les décisions qu'il rend sont des actes de pure administration.

Puisque le produit des contributions directes de répartition est connu d'avance et qu'elles doivent produire une somme déterminée, comment peut-on concilier ce caractère avec les demandes en décharge, réduction, remise ou modération? — Pour l'impôt foncier et l'impôt personnel-mobilier, comme ils sont des contributions de répartition, les cotes dont les contribuables obtiennent la décharge ou la réduction sont, l'année suivante, réimposées par voie de répartition entre les autres imposables. En effet, si un contribuable a été trop imposé, cela prouve que des autres l'ont été trop peu. On aurait pu procéder de la même manière en ce qui touche l'impôt des portes et fenêtres, puisqu'il est levé par répartition; mais comme il fut, à l'origine, une taxe de quotité, on ne l'assimila pas, sous le rapport qui nous occupe, aux deux autres impôts, et cette différence a subsisté après qu'il a été transformé en impôt de répartition. Les cotes dont la décharge ou la réduction sont prononcées s'imputent donc sur les *fonds de non-valeurs* pour l'impôt des portes et fenêtres.

Les *fonds de non-valeurs* s'obtiennent au moyen de centimes additionnels aux quatre contributions directes, à raison de 1 centime pour l'impôt foncier et l'impôt personnel-mobilier, de 3 centimes pour les portes et fenêtres, et de 5 centimes pour les patentes.

Pour les portes et fenêtres et pour les patentes, les cotes dont la décharge ou la réduction est prononcée par le conseil de préfecture sont imputables sur les fonds de non-valeurs, ainsi que les remises et modérations, et c'est à cause de la réunion de ces deux espèces de réclamations que le législateur a, pour ces impôts, augmenté le nombre des centimes additionnels destinés à former le fonds de non-valeurs. Pour la contribution foncière et la contribution personnelle-mobilière, on n'impute sur les fonds de non-valeurs que les remises ou modérations et les cotes irrecouvrables; aussi n'ajoute-t-on, pour les former, qu'un centime au principal.

Les percepteurs n'ont pas le droit de réclamer au nom des contribuables; mais ils peuvent dans un intérêt administratif présenter un état des cotes irrecouvrables. Le conseil de préfecture statue, sauf appel au Conseil d'État. Le ministre des finances seul peut

déférer au Conseil d'État les décisions du conseil de préfecture en matière de cotes irrecouvrables (V. loi du 3 juillet 1846, art. 6; loi du 22 juin 1854 et arr. du Conseil d'État des 18 janvier 1860 et 23 juin 1865).

Il ne faut pas confondre les fonds de non-valeurs avec le *fonds de secours*, qui est également formé par l'addition d'un centime au principal de l'impôt foncier et de l'impôt personnel-mobilier (loi du 1er mai 1822). Cette institution est tout à fait étrangère aux portes et fenêtres et aux patentes :

1° Dans la distribution du fonds de secours, on tient compte non seulement des pertes éprouvées, mais encore de la fortune du réclamant, tandis que pour la répartition du fonds de non-valeurs, l'administration ne considère que le préjudice souffert.

2° De même, celui qui a obtenu d'une compagnie d'assurance l'indemnité de ses pertes n'est pas admis à prendre part au fonds de secours; il est, au contraire, compris dans la répartition du fonds de non-valeurs.

3° La distribution des secours est dans les attributions du ministre de l'agriculture, et celle du fonds de non-valeurs dans la compétence du ministre des finances.

Ordinairement, le tiers du fonds de non-valeurs est mis à la disposition du préfet, et les deux autres tiers forment un fonds commun que le ministre répartit entre les départements, suivant l'étendue des malheurs qui les ont frappés [1].

Récoltes (Vente de). (*Enregistrement*). T. VI, p. 313.

Dans la vente de récoltes, l'objet est considéré comme meuble et il y a lieu d'appliquer le tarif des ventes mobilières (2 fr. 0/0 ou 2 fr. 50 avec les décimes). — Il en serait de même de la vente d'un bâtiment à démolir. Ce sont les matériaux qui sont l'objet de la vente. Mais les parties ne pourraient pas, si elles vendaient un terrain couvert de constructions ou de futaies, séparer dans le même acte, le prix de la superficie d'avec celui du fonds. — Le droit de vente immobilière serait exigible sur le tout. On pourrait cependant acheter

[1] « Le fonds de non-valeurs, dit M. Serrigny, forme donc une espèce de *société d'assurances mutuelles* pour laquelle les contribuables se garantissent les pertes éprouvées par grêle, inondation ou autres cas de force majeure, dans une limite restreinte; c'est-à-dire que le maximum de l'indemnité ne dépasse pas le chiffre de l'impôt de ceux des associés qui ont éprouvé des sinistres. Il suffirait d'augmenter la mise de fonds pour que la société devînt une *association* parfaite *d'assurances mutuelles* par actions, couvrant tous les sinistres et indemnisant les assurés de toutes pertes » (*Questions et traités*, p. 110).

le bois ou les matériaux et, après les avoir enlevés, acheter la propriété du fonds. En agissant ainsi, on appliquerait successivement les deux tarifs.

La vente des immeubles par destination est tarifée comme vente immobilière; mais comme c'est la *volonté du propriétaire* qui donne le caractère immobilier, le propriétaire pourrait faire cesser la distination et vendre, même à une seule personne, les animaux et les instruments comme meubles et la terre comme immeubles. Pour les récoltes et les matériaux, ce n'est pas la volonté seule du propriétaire ou destination qui fait leur caractère immobilier; c'est leur adhérence au sol. Aussi ne peut-on distinguer la partie immobilière qu'en faisant cesser cette incorporation.

Recours pour excès de pouvoir (V. *Appel comme d'abus. Excès de pouvoir*). T. VII, p. 454.

Recouvrement (Contributions directes). T. VI, p. 202.

Le service central de l'administration des contributions directes se compose d'un directeur général et de deux administrateurs, qui forment ensemble le conseil d'administration; ils sont nommés par décret. Leurs auxiliaires sont des chefs de bureau nommés par le ministre des finances sur la proposition du directeur général, et des employés de diverses classes que choisit le directeur général. Le *conseil d'administration* délibère sur les mises à la retraite, sur le contentieux des contributions directes et sur toutes les questions que le ministre juge à propos de lui soumettre. — Dans chaque département on trouve un service local qui se compose de : 1° un directeur, chef du service; 2° un inspecteur; 3° un premier commis de direction et 4° plusieurs contrôleurs. — Les *contrôleurs* procèdent au recensement des imposables, préparent les matrices, font le travail annuel des mutations et instruisent toutes les demandes et réclamations en matière de contributions directes. Leur travail est révisé par les *inspecteurs*. Le directeur surveille toutes les parties du service, prépare les documents et renseignements pour la répartition entre les arrondissements et les communes; il fait aussi préparer les rôles et donne son avis sur toutes les réclamations.

Les rôles préparés par la direction des contributions directes sont rendus exécutoires par un arrêté du préfet. Ils sont ensuite envoyés aux percepteurs, qui doivent en recouvrer le montant. Un avis du maire de la commune avertit d'abord les contribuables que les rôles sont arrivés et qu'ils en peuvent prendre connaissance. Cet avertissement qu'on appelle la *publication des rôles*, a une très grande

ortance, puisqu'il est le point de départ du délai de trois mois ordé au contribuable pour se pourvoir en décharge ou réduction. ous les dix jours, les percepteurs[1] versent à la caisse du reeur particulier de l'arrondissement, et celui-ci, à son tour, verse le trésorier-payeur général du département. Le receveur partier et le trésorier-payeur général reçoivent à titre de rétribution : n traitement fixe; 2° la *bonification des intérêts* en matière de conutions directes[2]. Comme les échéances où l'impôt sera exigible connues d'avance, on peut fixer aux receveurs une époque s laquelle ils seront tenus de payer les intérêts des sommes qui seraient pas rentrées. Mais réciproquement si, par leur zèle ur activité, les receveurs parviennent à faire rentrer les impôts t l'époque assignée, la loi les considère comme étant en avance, ur accorde les intérêts de ces sommes pendant tout le temps de icipation. Ainsi le traitement éventuel des receveurs est une e d'encouragement offerte à leur diligence pour les intéresser à ntrée régulière des contributions[3].

s contributions directes étant payables par douzièmes, le pereur pourrait, après chaque échéance, commencer les poursuites re les retardataires. Ordinairement, les contribuables prennent dispositions pour payer en quatre termes, et les voies de rir ne sont employées qu'autant qu'ils sont en retard sur ces terprincipaux. En quoi consistent ces voies d'exécution? Il y en a éciales à la matière et dont le caractère est administratif; il y en utres qui sont réglées par les principes du droit commun, et qui oloient pour toutes sortes de créances; nous n'avons à nous er que des premières.

percepteur qui veut agir contre un contribuable en retard est é de faire remettre une sommation gratuite, huit jours avant le

s percepteurs sont, en général, nommés par le ministre des finances. Cependécret du 13 avril 1861, art. 5, n° 6, donne aux préfets la nomination du tiers cepteurs de la dernière classe.

trésoriers-payeurs généraux ajoutent à ces avantages le bénéfice des opéqu'ils peuvent faire avec les particuliers par des remises de fonds sur les s places. — Le traitement fixe est de 2,400 fr. pour les receveurs particut de 6,000 fr. pour les trésoriers-payeurs généraux.

loi du 25 juillet 1879 permet au ministre des finances de rétablir les pers dans les villes chefs-lieux de département et d'arrondissement. D'après la oi moitié des recettes particulières vacantes sont attribuées aux percepteurs u moins cinq ans de services. — Un receveur particulier ne peut être élevé à se supérieure qu'après trois ans de services dans la classe inférieure. — V. 7 février 1884 sur le cautionnement des percepteurs-receveurs municipaux.

premier acte de poursuite donnant lieu à des frais. Si, dans les h jours qui suivent la sommation gratuite, les contribuables ne se s pas libérés, le percepteur peut commencer les poursuites avec fra mais il doit auparavant faire délivrer une *contrainte générale* con tous les contribuables en retard. Cette contrainte générale est des née par le receveur de l'arrondissement et visée par le sous-préf En vertu de cette contrainte, le percepteur pouvait jusqu'à ces d nières années poursuivre le contribuable en retard par voie *garnison*, mot qui rappelle le temps où l'on envoyait chez le déb récalcitrant des soldats tenir garnison.

La *garnison collective* s'exerçait contre tous les contribuables retard de la commune, en même temps. Chaque redevable rec un bulletin séparé par lequel la garnison lui était notifiée et il à payer une somme fixe par bulletin; cette somme, exigible c que redevable pour salaire du garnisaire, était fixée par arrêté préfet.

La *garnison individuelle* était exercée contre un seul contrib en retard. Elle ne pouvait être employée que trois jours aprè garnison collective, pour les cotes au-dessus de 40 fr., et les arrérages dus s'élevaient à un *minimum* fixé d'avance pa préfet. Le garnisaire avait droit à une somme par jour, d'après tarif du prix de journée fixé par le préfet.

Une loi du 9 février 1877 a supprimé la garnison individuelle disposé que la garnison collective s'appellerait désormais *sommation avec frais*.

Lorsque la sommation avec frais est demeurée inefficace, le percepteur peut, trois jours après, faire au contribuable un commandement qui ouvre la série des poursuites judiciaires; avant de commencer ces poursuites, le percepteur a dû obtenir du receveur particulier une *contrainte* où le contribuable à poursuivre soit désigné nominativement, et qui contienne l'ordre de procéder à la saisie si le débiteur ne s'est pas libéré dans les trois jours à partir de la signification du commandement. Cette contrainte est individuelle, nominative, tandis que celle en vertu de laquelle on procède à la sommation avec frais est générale contre tous les contribuables en retard dans la commune. Elle est, comme la contrainte générale, délivrée par le receveur particulier et visée par le sous-préfet. Les voies d'exécution qui suivent sont la saisie et la vente des meubles; la saisie immobilière ne peut être poursuivie, pour le paiement des impôts, qu'avec une autorisation du ministre des finances.

Des agents spéciaux ont été créés pour le recouvrement des impôts directs : les *porteurs de contraintes*. Le tarif des frais à leur payer est fixé par le préfet, dans chaque département ; cette taxe n'est obligatoire que pour les agents spéciaux des contributions directes ; si donc les huissiers étaient requis pour faire des significations en cette matière, ils devraient prêter leur ministère ; mais ils auraient le droit d'exiger les émoluments du tarif ordinaire en matière civile.

Recrutement. T. IV, p. 189.

Chaque année, au mois de janvier, les maires dressent les tableaux des jeunes gens qui ont eu 20 ans révolus dans le cours de l'année précédente. Ce tableau est formé soit d'après les déclarations des parents, soit d'office ; il est publié et affiché suivant les formes prescrites par les art. 63 et 64 du Code civil. La dernière publication doit être faite avant le 15 janvier. Un avis publié dans les mêmes formes indique le jour où il sera procédé à l'examen des tableaux et à la désignation par le sort du numéro assigné à chaque jeune homme inscrit (art. 8 de la loi du 27 juillet 1872).

Le tirage au sort a lieu par canton entre les jeunes gens qui y sont domiciliés (art. 10). Le maire doit inscrire non-seulement les jeunes gens dont l'âge est établi par les registres de l'état civil, mais aussi ceux que la notoriété désigne comme ayant atteint leur vingtième année avant le 1er janvier. C'est à l'intéressé à combattre la présomption qui résulte de cette notoriété. Ceux qui ont été omis doivent être portés sur le tableau pour le tirage qui suit la découverte de l'omission ; ils sont soumis aux obligations de la classe pour laquelle ils sont appelés et non aux obligations de la classe à laquelle ils appartiennent par leur âge. Cependant s'il avait trente ans lorsque l'omission est découverte, le jeune homme omis ne devrait que le service dans l'armée territoriale.

L'examen des tableaux et le tirage au sort sont faits au jour indiqué, au chef-lieu de canton devant le sous-préfet assisté des maires. Si la ville forme un ou plusieurs cantons, le sous-préfet est assisté du maire et de ses adjoints. Si la ville est partagée en plusieurs arrondissements (à Paris et à Lyon), le préfet ou son délégué est assisté d'un officier municipal de l'arrondissement. — Le tableau est lu à haute voix. Les jeunes gens, leurs parents ou ayants-cause sont entendus dans leurs observations et le sous-préfet statue après avoir pris l'avis des maires. Le tableau définitivement arrêté est revêtu de leurs signatures (art. 13). Quels sont les pouvoirs du sous-

préfet? Il ordonne la radiation des jeunes gens indûment inscrits, soit qu'ils n'aient pas l'âge, soit qu'ils aient été portés dans un autre canton. Il mentionne, en y joignant son avis, les causes d'exemption et de dispense que les jeunes gens ou leurs parents se proposent de faire valoir devant le conseil de révision.

Si le canton est composé de plusieurs communes, un premier tirage détermine l'ordre dans lequel les communes seront appelées au tirage (art. 12, § dernier). On aurait pu suivre l'ordre alphabétique; mais il a fallu faire ce sacrifice aux préjugés populaires; car c'est une croyance fort répandue que les premiers qui tirent au sort ont plus de chances que les derniers.

Le sous-préfet doit inscrire en tête de la liste les jeunes gens qui ont été condamnés dans les cas prévus par l'art. 6 de la loi. Les plus faibles numéros sont extraits de l'urne et leur sont attribués de droit. Le sous-préfet compte ensuite les numéros, les dépose dans l'urne après s'être assuré que leur nombre est égal à celui des jeunes gens appelés à y concourir; il en est fait déclaration à haute voix. — Chacun des jeunes gens est appelé suivant l'ordre du tableau de la commune et prend un numéro qui est immédiatement proclamé et inscrit. Les parents ou, à leur défaut, le maire de la commune tirent pour les absents. Les opérations ne peuvent être recommencées *sous aucun prétexte*, et d'après la jurisprudence, le sous-préfet serait responsable s'il n'avait pas mis dans l'urne un nombre de billets égal à celui des jeunes gens (Trib. des conflits, jug. du 17 novembre 1881, *Bouhier c. Candelier*). L'irrégularité commise par le sous-préfet n'est pas un fait administratif pour lequel puisse être invoquée la séparation des pouvoirs; c'est un fait personnel commis à l'occasion des fonctions, mais qui n'est pas la fonction. L'action est fondée sur l'art. 1382 du Code civil et elle appartient au dernier des inscrits pour faire partie du *service* de l'armée active. Il peut se faire, en effet, que si tous les jeunes gens avaient pris part au tirage, il aurait été appelé dans la *réserve* de l'armée active.

La seconde opération du recrutement est la révision (V. *Révision*).

Rectifications. T. II, p. 132.

D'après l'art. 19 de la loi du 17 février 1852, tout journaliste était tenu d'insérer les *documents authentiques, les relations officielles;* c'est ce qu'on appelait l'obligation d'insérer le *communiqué*. Aujourd'hui les journaux ne sont obligés qu'à insérer les rectifications adressées par les agents de l'autorité publique relativement

aux actes de leurs fonctions qui auraient été mal rapportés par le journal. Cette publication doit être faite gratuitement en tête du plus prochain numéro du journal à peine, en cas de contravention, d'une amende de 100 fr. à 1,000 fr. (art. 12 de la loi du 29 juillet 1881). La rectification ne peut pas excéder le double de l'article à rectifier et l'agent qui répond ne peut pas exiger l'insertion de ce qui excéderait le double, alors même qu'il offrirait de payer au taux des annonces judiciaires.

Toute personne nommée dans un journal ou suffisamment désignée pour être reconnue a le droit de requérir l'insertion de sa réponse. L'insertion est gratuite lorsqu'elle n'excède pas le double de l'article. L'excédent doit aussi être publié, mais au prix des annonces judiciaires (art. 13 de la loi du 29 juillet 1881). — La personne qui répond est juge de l'opportunité de la réponse; le journal n'est cependant pas tenu d'insérer les réponses injurieuses ou diffamatoires (Cass., 19 juillet 1873).

Référendaires au sceau. T. II, p. 28.

Officiers ministériels privilégiés pour représenter les parties devant le conseil du sceau, aujourd'hui devant le conseil d'administration du ministère de la justice (ord. des 15 juillet 1814, 11 décembre 1815 et 31 octobre 1830). — Ils doivent fournir un cautionnement de 500 fr. de rentes 4 1/2 0/0 (art. 3 de l'ord. du 31 octobre 1830).

Registre matricule. T. IV, p. 204.

Tous les jeunes gens qui n'ont pas été déclarés impropres au service militaire et qui n'ont pas été ajournés à un nouvel examen sont portés sur un registre matricule qui est tenu dans chaque département, par circonscriptions déterminées, en vertu d'un règlement d'administration publique. Ce registre mentionne l'incorporation de chaque jeune homme ou la position dans laquelle il est laissé, et tous les changements qui surviennent dans sa position jusqu'à ce qu'il entre dans l'armée territoriale (art. 33 de la loi du 27 juillet 1872). Tout jeune homme inscrit sur le registre matricule, s'il change de domicile, doit en faire la déclaration au maire de la commune et celui-ci, dans les huit jours, la transmet au chef du bureau du registre matricule. S'il veut aller à l'étranger, le jeune homme inscrit doit faire la déclaration du lieu où il entend se fixer et, dès qu'il y est arrivé, prévenir l'agent consulaire de France. Le maire transmet la déclaration au chef du bureau du registre matricule (art. 34 et 35).

Règlement des Assemblées. T. III, p. 427.

Règlement du Sénat, p. 427-455. — Règlement de la Chambre des députés, p. 455-488. — Parlements étrangers, 488. — Reichstag allemand, 488. — Reichrath autrichien, 492. — Angleterre, 496. — Italie, 499. — Espagne, 502. — Belgique, 504. — Hollande, 507. — Suisse, 507. — Canada, 508. — Danemark, 509. — Norwège, 511. — Règlement du Conseil d'État, 512.

Règlements. T. III, p. 67.

Les règlements sont des dispositions d'un caractère général qui ont pour objet de pourvoir aux détails d'exécution d'une loi. La loi pose les principes et le règlement suit ces principes dans l'application; ils sont le *complément de la loi.*

Le président, chef du pouvoir exécutif, a le pouvoir de faire des règlements qui sont obligatoires dans toute la France; il pourrait aussi faire des règlements qui ne seraient applicables que dans certaines régions et, par exemple, au cours d'une rivière. Le président tantôt procède par simple *décret réglementaire* sous le contre-seing du ministre compétent; il peut aussi appeler le Conseil d'État à délibérer, et si cette forme est suivie, on dit que c'est un *règlement d'administration publique.* Le président n'est pas toujours libre d'employer l'une ou l'autre de ces deux formes, car souvent il arrive que la loi, dans un article final, dispose que telles matières seront l'objet d'un *règlement d'administration publique.* Ce renvoi rend obligatoire la délibération du Conseil d'État. Dans la discussion de la loi du 24 mai 1872 sur le Conseil d'État, un amendement proposa d'exiger l'examen du Conseil toutes les fois qu'il s'agirait d'un décret portant règlement permanent. Cet amendement fut rejeté sur l'observation qu'il était difficile de distinguer les règlements permanents des règlements non permanents.

Lorsque le règlement est fait pour obéir à une délégation de la loi, le président de la République peut avoir des pouvoirs plus étendus que lorsqu'il agit *motu proprio.* Aussi le pouvoir de faire par règlement des dispositions qui sont du domaine de la loi peut lui être délégué spécialement (V. notamment décret sur la taxe des chiens rendu le 4 août 1855 en exécution de la loi du 2 mai de la même année).

D'autres autorités ont le pouvoir de faire des règlements qui sont exécutoires dans les limites du territoire où ils exercent leurs fonctions (V. *Préfets*, *Maires*).

Règlements d'eau. T. V, p. 390.

L'art. 645 du Code civil porte que les tribunaux, s'il s'élève des

ntestations entre des propriétaires auxquels les eaux peuvent être iles, doivent, à défaut de titre, observer les règlements et usages :aux, et s'il n'y a ni titres, ni règlements, ni usages locaux, ncilier, autant que possible, les intérêts de l'agriculture avec respect dû à la propriété. Le règlement fait par le tribunal n'a ›ffet qu'entre les parties en cause; il ne saurait avoir un caractère néral : car, d'après l'art. 5 du Code civil, il est interdit aux tribuux de prononcer par voie de disposition réglementaire sur les uses qui leur sont soumises[1]. Aussi l'art. 645 ajoute-t-il que, dans ıs les cas, les règlements locaux sur les cours d'eau doivent être servés. C'est à l'autorité administrative en effet qu'il appartient faire des *règlements d'eau* dans un intérêt général. Elle règle la rection, la hauteur des eaux dans les divers bassins, les condiıns de l'irrigation, de la construction des usines, des barrages ur pêche, des digues, des plantations sur les berges, du curage, prohibition des usages industriels qui corrompent les eaux, la poe des bains, lavoirs et abreuvoirs publics.

A quelle autorité appartient le droit de faire des règlements d'eau? Sous l'empire des lois des 12-20 août 1790 et 6 novembre 1791 de l'arrêté du 19 ventôse an VI, les règlements ayant un carac-e général ne pouvaient, tant sur les cours d'eau navigables et ttables que sur les rivières non navigables ni flottables, être faits e par décret du chef de l'État. Ce principe a été plus d'une fois ›lé et les préfets ont souvent exercé le pouvoir réglementaire sur cours d'eau; mais cette pratique n'a jamais prévalu d'une ma-›re définitive. Elle a même été condamnée implicitement par les dé-›ts des 25 mars 1852 et 13 avril 1861 qui ont attribué ce pouvoir x préfets, mais seulement dans une certaine mesure et par des positions générales. D'après le tableau D, n° 7, annexé au der-›r de ces décrets, le préfet règle la répartition entre l'industrie et ;riculture des eaux des rivières non navigables ni flottables en se ıformant aux anciens règlements et usages locaux. Comme pour curage, l'autorité départementale est incompétente s'il s'agit de :e un règlement nouveau, et il faut recourir au règlement d'adıistration publique. Ce qui appartient aux préfets, c'est l'applıion des règlements généraux ou usages anciens aux cas indivi-›ls. Ils peuvent faire cette application par des mesures générales

Avis du Conseil d'État des 2 nivôse en XIV et 31 octobre 1817 et arr. Cons. ıat du 26 août 1867.

d'exécution, ce qui constituera en quelque sorte un règlement d'e du deuxième degré. Ils peuvent aussi procéder par des arrêtés i dividuels, mais, dans l'un comme dans l'autre cas, ils doivent s placer au point de vue de l'intérêt général.

D'après une jurisprudence concordante du Conseil d'État et de Cour de cassation, les préfets commettraient un excès de pouvo s'ils faisaient usage de leur pouvoir de police pour trancher, par règlement, des discussions privées entre usiniers. Supposons, p exemple, que les réclamations des usiniers s'appuient sur des co ventions qui déterminent la distribution des eaux entre les ayan droit. Le préfet ne pourrait pas, sans excès de pouvoirs, régler l eaux par application des titres, car le débat ainsi posé est essen lement privé et de la compétence des tribunaux ordinaires[1]. Ma lorsqu'il se place au point de vue de l'intérêt général, le préfet p faire non seulement des règlements applicables à tous, mais aussi des *règlements individuels* applicables à des usiniers déterminés dénommés.

Les règlements d'eau peuvent avoir pour objet les rivières navigables aussi bien que les cours d'eau navigables; mais la co travention aura, suivant les cas, des effets différents; car les e piètements sur un cours d'eau navigable sont, par eux-mêmes, en vertu de la loi, une contravention de grande voirie, tandis que les empiètements sur une rivière non navigable ne sont punissables qu'autant qu'il existe un règlement d'eau. La différence vient de ce que les cours d'eau navigables ou flottables appartiennent à la grande voirie, tandis que les cours d'eau non navigables ni flottables ne sont à aucun degré des voies de communication[2].

Remplacement militaire. T. IV, p. 198.

La loi du 27 juillet 1872 a supprimé le remplacement militaire. L service étant exigé de tous, chacun devant servir pour lui-même, y aurait-il eu encore place pour le remplacement? On aurait p mettre le remplacement dans le service de l'armée active par ce

[1] Arr. du Cons. d'Ét. des 24 mai et 19 juillet 1860. — Arr. de la Cour de cassation du 15 février 1860 et 5 juillet 1878, *Barrier*.

[2] La Cour de cassation tire de la jurisprudence sur la propriété des cours d non navigables ni flottables la conséquence que tout le monde a le droit de circ en barque et que les riverains ne sont pas fondés à tendre des chaînes ou pour mettre obstacle à la circulation. — Si l'on admettait le système que les rive ont la propriété des petits cours d'eau, il faudrait en conclure que la circulation barque pourrait être interdite au public.

qui sont dans la réserve ou par ceux qui, ayant fait leurs cinq années dans l'armée active, contracteraient un nouvel engagement pour remplacer. Le service n'en serait pas moins obligatoire et général et tous les jeunes gens seraient à la disposition du ministre. Seulement les conventions feraient, entre les parties, des changements de service. Mais les rédacteurs de la loi du 27 juillet 1872 ont voulu surtout abolir le marché du remplacement et la spéculation des compagnies dont l'industrie leur paraissait être un scandale. Le remplacement par substitution de numéros ne fut pas admise parce qu'elle aurait suffi pour rétablir les compagnies et alimenter leur spéculation. On n'admet que la substitution de numéros entre frères (V. *Révision*). Cette suppression était de nature à nuire aux carrières civiles, aux professions libérales, aux exploitations agricoles, commerciales et industrielles. Il y a été porté remède par l'*engagement conditionnel* d'un an ou *volontariat* d'une année (V. *Engagement conditionnel*).

Remploi (*Enregistrement*). T. VI, p. 385.

Pendant le mariage, le *remploi* donne lieu à quelques difficultés relatives au paiement des droits d'enregistrement. Il n'y a pour le mari de remploi que sous le régime de la communauté; car sous les régimes sans communauté tout ce qu'il acquiert lui appartient, à moins qu'il ne déclare acquérir pour autrui et, en particulier, pour sa femme. Pour la femme, au contraire, il peut y avoir remploi sous tous les régimes avec ou sans communauté.

A l'égard du mari, le remploi est tenu pour fait, d'après l'art. 1434 C. civ., toutes les fois que lors d'une acquisition, il a déclaré qu'elle était faite des deniers provenant de l'aliénation de l'immeuble qui lui était propre et pour lui tenir lieu de remploi. Indépendamment du droit de mutation immobilière sur le prix d'achat, l'administration a-t-elle à percevoir un droit fixe pour la déclaration de remploi? Cette clause est considérée comme dépendante par cette raison que la déclaration de remploi a pour effet de déterminer la personne de l'acquéreur [1].

A l'égard de la femme, les formalités du remploi sont plus compliquées. L'art. 1435 C. civ. exige: 1° la déclaration du mari au moment de l'acquisition; 2° l'acceptation par la femme.

Lorsque l'acceptation de la femme est faite *in continenti* dans l'acte même d'acquisition, on perçoit le droit proportionnel de mu-

[1] Décision du ministre des finances du 28 juin 1808. Mais V. solution du 10 septembre 1872.

tation mais non le droit fixe pour la déclaration de remploi qui est, dans ce cas comme dans le précédent, une clause dépendante. Si l'acceptation de la femme a lieu *ex intervallo*, l'administration perçoit, au moment de l'achat, le droit de mutation sans y ajouter le droit fixe pour la déclaration de remploi, cette déclaration ne produisant pas d'effet avant l'acceptation de la femme. Sur l'acte d'acceptation fait postérieurement à l'acquisition, on perçoit : 1° le droit fixe pour la déclaration de remploi et 2° le droit proportionnel de transcription. En effet, l'acceptation de la femme est *confirmative* entre les époux et *translative* par rapport au tiers.

Cependant si, dans l'acte d'acquisition, le mari avait eu soin d'ajouter à la déclaration de remploi que l'acceptation de la femme serait faite dans un délai préfix, les tiers étant avertis par cette addition, il y aurait rétroactivité à leur égard et l'acte ne serait pas de nature à être transcrit. On ne percevrait que le droit fixe sur l'acte d'acceptation. Il faudrait décider de même si le remploi était fait en vertu d'une clause du contrat de mariage portant que « la femme deviendrait propriétaire, absente ou présente, des biens que le mari déclarerait acquérir en remploi. » Sans aller jusqu'à dire qu'en ce cas l'acceptation par la femme serait inutile, il est évident qu'elle rétrogit au jour de l'acquisition, même à l'égard des tiers. Il s'agit donc alors d'un acte qui n'est pas de nature à être transcrit, et le droit proportionnel de transcription n'est pas dû.

Rengagements. T. IV, p. 204.

Les soldats peuvent être admis à contracter des rengagements pour deux ans au moins et cinq ans au plus. Ces rengagements ne sont reçus que pendant le cours de la deuxième année de service sous les drapeaux. Ils sont renouvelables jusqu'à l'âge de 20 ans pour les soldats. Les sous-officiers sont admis à contracter des rengagements pour dix ans et peuvent, à l'expiration, rester au service comme commissionnés jusqu'à l'âge de 47 ans (loi du 25 juillet 1881). Les rengagements, après cinq ans de services sous les drapeaux, donnent lieu à une haute paie (art. 51 de la loi du 27 juillet 1872).

Rentes (*Enregistrement*). T. VI, p. 348.

La constitution de rente est une stipulation d'intérêt moyennant l'abandon d'un capital que le créancier ne peut pas exiger, sauf dans certains cas exceptionnels (art. 1909-1912 du C. civ.). Entre le prêt et la constitution de rente la différence tient donc à l'exigibilité du capital. C'est aussi ce qui fait la distinction au point de vue

cal. Le capital étant aliéné, la loi fiscale traite la constitution de nte comme la vente d'un objet mobilier et exige le droit proporonnel de 2 0/0 (2 fr. 50 0/0 avec les décimes) au lieu du droit oportionnel d'obligation 1 fr. 0/0 (1 fr. 25 avec les décimes).

Le droit est assis sur le capital s'il est énoncé dans l'acte. A déit d'indication dans l'acte, le capital qui sert d'assiette est formé r la multiplication de la redevance par 20 lorsque la rente est pertuelle ou par 10 quand elle est viagère. Si la rente est viagère, la ltiplication se fait toujours par 10, quel que soit l'âge du crédiitier. Il y aurait eu, s'il avait fallu tenir compte de cet élément, s complications inextricables, et le législateur a sacrifié la stricte stice à la facilité des évaluations.

Répartition (*Introduction*). T. I, p. 74.

L'État ne doit pas intervenir dans la répartition de la richesse; doit laisser chaque facteur de la production obtenir la part qui i revient naturellement; s'il cherchait à changer cette distribuon, il commettrait une spoliation. Cependant il a quelquefois été nduit à le faire par des raisons étrangères à l'ordre économique. Rome, la question des dettes et de l'intérêt n'était pas seulent économique; elle touchait à la sécurité de l'État, parce que la tte entre les patriciens et les plébéiens était la querelle des créaners et des débiteurs. Le lendemain des révolutions, des lois ou ecrets prorogent ordinairement les échéances, parce que la vie mmerciale a été suspendue par la crise politique. — L'intervenon de l'État dans la fixation des heures de travail s'explique par nécessité de conserver les forces des ouvriers et d'empêcher 'elles ne s'épuisent par une exagération de travail. Il faut seulent que ce droit de police s'exerce de manière à ne pas rendre ndustrie impossible en lui imposant des conditions que ne subit s l'industrie dans les autres pays.

Répartition (V. *Cadastre*, *impôts*, *impôt foncier*, *personnelobilier*. *Portes et fenêtres*).

Les impôts de répartition sont divisés très inégalement par rapt au revenu des contribuables. L'inégalité vicie la répartition à us les degrés. Tel département est plus imposé que les autres lativement à sa richesse. Dans le même département tous les arndissements ne sont pas également traités; il y a aussi disproporon entre les communes de même arrondissement. Le cadastre i sert de base à la répartition individuelle ne permet pas, à cause sa fixité, de tenir compte, dans la répartition, des changements

et améliorations faits depuis la clôture des opérations cadastrales. Enfin il a été démontré que les contribuables supportent l'impôt foncier, les uns pour un cinquième ou même un quart de leur revenu, tandis que d'autres ne paient qu'un dix-septième. Ceux qui croient être victimes de cette inégalité demandent la *péréquation*. Pour la répartition individuelle, la péréquation ne pourrait être faite que par le renouvellement du cadastre. Aux autres degrés, il faudrait que les contingents fussent modifiés par les Chambres, par les conseils généraux et les conseils d'arrondissement. Ces changements causeraient un mécontentement probablement fort vif chez les contribuables qui seraient surtaxés par l'effet de la péréquation. Ceux qui seraient allégés trouveraient qu'on leur rend enfin justice, mais tardivement. Aussi a-t-on proposé de ne faire la péréquation que par *voie de dégrèvement*. Les diminutions de l'impôt foncier, s'il en était accordé, ne profiteraient, d'après ce système, qu'aux départements, arrondissements ou communes surimposés.

Réponse (Droit de). T. II, p. 133. V. *Rectifications*.

Réquisition. T. II, p. 202.

Les ministres du culte ne sont pas des fonctionnaires et n'ont pas le droit de requérir la force publique (loi du 15 juin 1791, tit. VI, art. 6). Si les prêtres, pasteurs ou rabbins ne peuvent pas maintenir l'ordre dans l'église, le temple ou la synagogue, ils doivent avertir l'autorité civile, le maire ou, à Paris, le préfet de police (lois des 16-24 août 1790 et l'arrêté du 12 messidor an VIII). Ces lois confient à l'autorité municipale la surveillance « des lieux où se fait de grands rassemblements, tels que les églises. »

Le président du conseil général n'a d'autorité que pour la police des séances et le maintien de l'ordre intérieur. Pour la sûreté extérieure il n'a que le droit d'avertir le préfet pour qu'il prenne les mesures nécessaires à la protection de l'assemblée.

Les présidents du Sénat et de la Chambre des députés sont chargés de la police intérieure et extérieure de l'assemblée qu'ils président. « A cet effet, ils ont le droit de requérir la force armée et toutes les autorités dont ils jugent le concours nécessaire. Les réquisitions peuvent être adressées directement à tous officiers, commandants ou fonctionnaires qui sont tenus d'y obtempérer immédiatement sous les peines portées par les lois. Les présidents du Sénat et de la Chambre des députés peuvent déléguer leur droit de réquisition aux questeurs ou à l'un d'eux » (loi du 22 juillet 1879, art. 5).

Res nullius (V. *Biens vacants, objets perdus*).

Résolution (*Enregistrement*). T. VI, p. 315, note.

L'action en résolution, si elle est admise par le tribunal, a pour résultat de faire tomber un contrat. Si c'est un contrat de vente, au point de vue fiscal, le droit perçu reste acquis au Trésor (art. 60 de la loi du 22 frimaire an VII), et de plus, il est dû pour la résolution comme s'il y avait retranslation un droit de mutation de 4 0/0 (5 0/0 avec les décimes). Mais le droit de transcription n'est pas dû parce que la résolution agit rétroactivement et qu'il n'y a pas intérêt à transcrire dans le sens des art. 52-54 de la loi du 28 avril 1816.

Responsabilité (*Presse*). T. II, p. 154.

La responsabilité, en cas de contravention, délit, crime et pour dommages-intérêts en matière de presse, atteint les personnes suivantes, *successivement* et non simultanément : 1° les gérants ou éditeurs; 2° à leur défaut, les auteurs; 3° à défaut des auteurs, les imprimeurs; 4° à défaut des imprimeurs, les vendeurs, distributeurs et afficheurs (art. 42 de la loi du 29 juillet 1881. Enfin, les propriétaires sont responsables des condamnations à des dommages-intérêts, mais seulement d'après le droit commun, conformément aux articles 1382-1384 du Code civil.

Retour (Droit de). (*Enregistrement.*) T. VI, p. 413.

Le retour conventionnel (art. 951 C. civ.) opère rétroactivement et anéantit les droits réels conférés sur la chose par le donataire. Le donateur rentre en possession *ex causâ primævâ et antiquâ*, et ne doit conséquemment pas de droit proportionnel pour retranslation de propriété. — En cas de retour légal (art. 352, 747 et 766 C. civ.), le donateur reprend à titre de succession les biens qu'il avait donnés et, par conséquent, il est passible du droit de mutation pour décès.

Réunion (Droit de). T. II, p. 410.

Il y a réunion privée lorsqu'elle se compose exclusivement de personnes qui ont été *nominativement* invitées et qui le justifient en produisant à l'entrée leur lettre d'invitation. Les réunions privées ne sont soumises à aucune restriction.

Les réunions publiques sont ouvertes à toutes personnes qui se présentent pour y prendre part. Après avoir pendant longtemps été soumises à l'autorisation préalable, elles sont aujourd'hui régies par la loi du 30 juin 1881 qui a substitué la déclaration à l'autorisation. La déclaration préalable doit être faite par *deux* personnes jouissant de leurs droits civils et politiques. Elle indique l'objet de la réunion, si c'est une conférence, une discussion publique ou une con-

vocation électorale; la loi prescrit que la déclaration précède la réunion de 24 heures.

Les réunions électorales sont celles qui ont pour objet la discussion des titres des candidats à une fonction élective. Peuvent y assister seulement les électeurs, les candidats ou leurs mandataires, les membres des deux Chambres. Elles se tiennent ordinairement pendant la période électorale; mais ce n'est pas là un caractère de la réunion électorale. En droit, elle peut être tenue à toute époque même en dehors de la période électorale. Ce qui la distingue c'est son objet dont la déclaration est exigée. Il suffit que la déclaration soit faite deux heures avant la réunion. La réunion peut même suivre immédiatement la déclaration s'il s'agit d'élection donnant lieu, dans le même jour, à plusieurs tours de scrutin et, par exemple, le jour d'une élection sénatoriale.

La réunion publique ou la réunion électorale est tenue sous la surveillance d'un bureau composé d'un président et de deux assesseurs qui doivent maintenir l'ordre et empêcher que la réunion ne sorte de l'objet tel qu'il a été déterminé par la déclaration.

Révision (*Recrutement*). T. IV, p. 196.

La révision a pour objet de statuer sur les motifs de dispense ou d'exemption du service militaire et d'arrêter définitivement, par canton, la liste des jeunes gens qui seront mis à la disposition du ministre de la guerre. Il y est procédé par un conseil de révision qui est composé : 1° du préfet, président, ou à son défaut, du secrétaire général ou d'un conseiller de préfecture délégué par le préfet; 2° d'un membre du conseil général, autre que le conseiller élu dans le canton et désigné par la commission départementale (art. 82 de la loi du 10 août 1871); 3° d'un membre du conseil d'arrondissement, autre aussi que le conseiller élu dans le canton, désigné aussi par la commission départementale (même article); 4° d'un conseiller de préfecture; 5° d'un officier général ou supérieur désigné par l'autorité militaire. A ces membres, qui seuls ont voix délibérative, sont adjoints des auxiliaires avec voix consultative: un membre de l'intendance, le commandant de recrutement, un médecin militaire ou, à défaut, un médecin civil désigné par l'autorité militaire. Le membre de l'intendance est entendu, dans l'intérêt de la loi, toutes les fois qu'il le demande et peut exiger que les observations soient consignées au procès-verbal. Le sous-préfet ou le fonctionnaire qui l'a remplacé pour présider aux opérations du tirage au sort, assiste au conseil de révision avec voix

nsultative. Les maires du canton peuvent être entendus. Si le con-
il de révision est réduit à quatre membres, il peut délibérer
lablement; mais le président n'a pas voix prépondérante et, s'il
avait partage, il faudrait différer la décision jusqu'à ce que le
nseil fût au complet. — Le conseil se transporte successivement
ns les cantons; toutefois le préfet a le droit, suivant les localités,
réunir plusieurs cantons pour les opérations de la révision.

Le conseil de révision statue sur les causes *d'exemption* et de *dis-*
nse.

La loi n'admet qu'une cause d'exemption; ce sont les *infirmités*
encore cette cause d'exemption est plus restreinte que sous
loi de 1832, car il faut aujourd'hui que les infirmités ren-
nt impropres à tout service actif ou *auxiliaire* dans l'armée.
La loi du 21 mars 1832 disait simplement : *impropre au service.* »
s conscrits valides sont pour certaines causes dispensés. L'article
énumère les motifs pour lesquels, en temps de paix, les soldats
ıvent être dispensés. Ce sont les fils aînés de veuves, les fils dont
père est dans sa soixante-dixième année, le frère puîné dont le
re est sous les drapeaux, etc. Si les causes qui donnent lieu à la
ıpense prennent fin, la dispense cesse (art. 25, § 2, de la loi du 27
illet 1872).

Sont *dispensés conditionnellement* les jeunes gens qui occupent
:taines situations et se consacrent à des carrières déterminées
r la loi, telles que celle d'instituteur public pendant dix années.
ıis cette dispense n'est accordée que si la condition est rem-
e; elle cesserait si le dispensé quittait la situation favorisée de
dispense conditionnelle. Ils doivent d'ailleurs faire connaître le
ıngement dans les deux mois par une déclaration au maire de
commune (art. 20). Le temps passé hors de la fonction ne compte
ı pour le temps de service exigé par la loi.

Enfin la loi dispense *à titre provisoire* les jeunes gens qui n'é-
ıt dans aucun des cas de dispense légale, seraient cependant
;és soutiens indispensables à leur famille. On les rappellerait si
parents dont ils sont les soutiens, venaient à décéder ou s'ils
saient de remplir effectivement les devoirs de soutiens de famille
t. 22).

Les jeunes gens qui, au moment où le conseil se réunit, n'ont pas
aille de 1m,54 ou ceux qui sont reconnus être d'une complexion
p faible pour un service armé peuvent être ajournés à un nouvel
ımen et l'ajournement peut être prononcé deux années de suite.

Si, plus tard, ils sont reconnus aptes au service, ils ne sont soumis qu'aux obligations de la classe à laquelle ils appartiennent (art. 18). Le conseil peut aussi en temps de paix accorder des sursis aux jeunes gens qui, avant le tirage, en ont fait la demande motivée sur les nécessités de leur apprentissage ou les besoins de l'exploitation agricole, commerciale ou industrielle à laquelle ils se livrent pour leur compte ou pour celui de leurs parents, s'ils prouvent qu'il est indispensable qu'ils ne soient pas enlevés immédiatement à leurs travaux. Ce sursis d'appel ne confère ni exemption ni dispense; il n'est accordé que pour un an et peut être renouvelé plusieurs fois de suite jusqu'à l'âge de 24 ans. Les sursis d'appel sont, comme les dispenses provisoires accordés aux soutiens de famille, limités à 4 0/0 des jeunes gens reconnus propres au service dans la classe et compris dans la première partie des listes du recrutement cantonal (art. 22).

Enfin, le conseil de révision statue sur les *substitutions de numéros*. Aux termes de l'art. 28, § dernier de la loi du 27 juillet 1872, « la substitution de numéros peut avoir lieu *entre frères*, si celui qui se présente comme substituant a été reconnu propre au service par le conseil de révision. » Deux frères dont l'un est né au commencement de l'année et l'autre à la fin de la même année appartiennent à la même classe. C'est entre eux que peut avoir lieu la substitution de numéros.

En principe, les décisions du conseil de révision sont inattaquables. Elles peuvent cependant, par exception, être attaquées par les parties intéressées devant le Conseil d'État pour incompétence ou excès de pouvoir. Quant à la violation de la loi, le ministre de la guerre seul peut se pourvoir dans l'intérêt de la loi. Cependant l'annulation, si elle est prononcée, profite à la partie lésée (C. d'Ét., arr. du 23 avril 1880, *Comte;* 3 février 1882, *Leccia; Juton-Lépine-Ollivieri*).

Révision constitutionnelle. T. III, p. 53.

La révision totale ou partielle de la constitution ne peut être faite que par le Sénat et la Chambre des députés réunis en Assemblée nationale ou Congrès, après que le principe de la révision a été voté par chacune des Assemblées délibérant séparément (art. 8 de la constitution du 25 février 1875). D'après la loi du 14 août 1884, la révision ne peut pas porter sur la forme du gouvernement et cette restriction fait que la révision ne peut plus être totale comme le disait l'art. 8 de la constitution du 25 février 1875. La révision

le en effet laissait toujours ouverte la question de Monarchie ou République et faisait de la République l'*éternel provisoire*. C'est provisoire qui a pris fin constitutionnellement d'après la loi du août 1884.

n s'est demandé si l'Assemblée nationale une fois réunie a ouvoir de modifier tous les articles de la constitution ou seule- t ceux qui auraient été désignés par les votes séparés du Sénat e la Chambre des députés. L'Assemblée nationale est-elle souve- e comme une Constituante ou est-elle soumise aux délibérations rées des deux Chambres? Les précédents qui peuvent être impliquent la restriction des pouvoirs de l'Assemblée nationale points indiqués par le vote des Chambres. On n'est même allé ongrès du mois d'août 1884 qu'après un accord sur toutes les lutions qui seraient prises. La convocation de l'Assemblée na- ale n'avait été obtenue qu'à cette condition et la condition fut ervée avec une parfaite discipline. Cependant il serait difficile npêcher le Congrès une fois réuni de franchir les limites du vote aré des Assemblées. Comment pourrait-on, s'il se croyait souve- , l'empêcher de réviser les articles que les chambres ne lui ient pas renvoyés? Le président de l'Assemblée pourrait lever la ice, mais la séance levée, qui empêcherait l'Assemblée de se nir et de se donner un président sur le refus du président de t? L'Assemblée serait-elle dispersée par la force? Mais si le istère est d'avis que l'Assemblée est dans son droit, qui mettra orce en mouvement? Le président de la République pourrait ne promulguer la loi; mais il pourrait se faire que lui aussi crût à ouveraineté du Congrès et, en tout cas, comment ferait-il pré- ir son interprétation d'un texte douteux sur l'interprétation née par l'Assemblée nationale?

a constitution, en ce point, manque de clarté et l'interprétation ielle appartiendrait à la compétence de l'Assemblée nationale. On ourrait donc éclaircir ce doute qu'en réunissant le congrès, c'est- re en s'exposant aux dangers qui sont à redouter. La Chambre députés étant numériquement plus forte que le Sénat, la souve- eté illimitée de l'Assemblée nationale aurait pour conséquence onner la toute-puissance à l'une des deux Chambres. On com- nd qu'en présence de cette éventualité, le Sénat ne consente pas ement à la réunion d'un congrès qui pourrait tout changer dans nt, dans la constitution, dans le régime politique sans le Sénat nalgré le Sénat. Il est probable que, sauf les réunions de droit

pour l'élection du président de la République, l'Assemblée nationale ne se réunira que bien rarement, si elle se réunit encore; on aurait trop de peine à se mettre d'accord sur les décisions à prendre, et le Sénat ne consentirait pas à la réunion sans condition. — Quelques écrivains ont tiré de ces difficultés la conclusion qu'il ne faudrait pas avoir deux procédures législatives et que la procédure ordinaire, c'est-à-dire la délibération séparée pour les deux Chambres, devrait être suivie pour les lois constitutionnelles comme pour les autres lois (Notamment Ch. Lefèvre, *Études sur les lois constitutionnelles*, p. 239). C'est ce qui se pratique en Angleterre où la procédure parlementaire ne distingue pas entre les lois ordinaires et les lois constitutionnelles. Chez nous on a voulu par cette distinction donner un peu de stabilité à nos institutions politiques trop souvent modifiées. Cette précaution n'était pas à prendre en Angleterre où la constitution est fondée sur la tradition et les mœurs politiques; la stabilité politique y est assurée par des moyens plus solides que notre fragile distinction entre les lois constitutionnelles et les lois ordinaires.

Routes. T. V, p. 333.

Avant 1811, on distinguait trois classes de routes nationales, d'après l'importance et la largeur de ces voies de communication. Cette classification, dont l'origine remontait à un arrêt du Conseil de 1776, ne fut pas sensiblement modifiée par le décret du 16 décembre 1811, qui distingua :

1° Les routes nationales de première classe allant de Paris à l'étranger et aux grands ports militaires;

2° Les routes nationales de deuxième classe, *d'une largeur moindre*, se dirigeant également de la capitale vers les frontières ou les ports;

3° Les routes nationales de troisième classe, communiquant de Paris à certaines villes de l'intérieur ou reliant entre elles les villes les plus importantes.

Telles sont du moins les idées qui paraissent servir de base aux tableaux joints au décret du 16 décembre 1811; car le décret lui-même ne contient aucune définition générale qui distingue les trois classes. Pour soulager le Trésor public, on ne comprit pas dans le tableau n° 3 plusieurs routes qui, d'après l'arrêt de 1776, appartenaient à la troisième classe, et leur entretien fut mis à la charge des départements. A partir de ce moment, on distingua deux espèces de routes départementales : 1° celles dont l'État avait mis l'entretien

à la charge des départements et qui, avant 1811, étaient au nombre des routes nationales de troisième classe ; 2° les routes départementales construites avec les ressources du département. Pour ces dernières, il a toujours été reconnu que le département qui a acheté le sol et fait tous les frais de construction en est propriétaire. Quant aux autres, la disposition qui mettait leur entretien à la charge du département n'entraînait pas l'abandon de la propriété au département[1]. Mais la question, après avoir été longtemps controversée, a été tranchée par la loi du 10 août 1871, art. 59, § *ult.* : « Sont comprises définitivement parmi les propriétés départementales les anciennes routes impériales de troisième classe, dont l'entretien a été mis à la charge des départements par le décret du 16 décembre 1811 ou postérieurement. »

L'ouverture et le classement des routes nationales ont lieu en vertu d'une loi spéciale. Les rectifications et lacunes peuvent être autorisées par décret (loi du 27 juillet 1870, art. 1). Pour les routes départementales, c'est le conseil général qui statue définitivement sur leur classement (art. 46, n° 6 de la loi du 10 août 1871). Mais pour l'expropriation, si l'on n'a pas traité à l'amiable avec les propriétaires, elle ne peut avoir lieu qu'en vertu d'un décret (loi du 27 juillet 1870, art. 2). Le déclassement des routes départementales est fait aussi en vertu d'une délibération du conseil général (loi du 10 août 1871, art. 46, n° 8). Les conséquences du déclassement ou de l'abandon par suite de l'ouverture des voies nouvelles ont été[2] déterminées par la loi du 24 mai 1842, qui ouvre plusieurs parties. On peut d'abord transformer les routes nationales déclassées en routes départementales ou en chemins vicinaux, avec l'assentiment des conseils généraux et municipaux. Si cette transformation n'a pas lieu, soit qu'elle n'ait pas été offerte, soit qu'elle n'ait pas été acceptée, le sol est mis à la disposition de l'administration des domaines, pour être vendu. Mais, dans l'intérêt des propriétaires des

[1] Avis du Conseil d'État du 27 août 1834.

[2] Une loi du 25 juin 1841 disposait que, pour les routes qui s'étendent sur plusieurs départements, si un conseil général refusait de classer la portion du chemin qui doit traverser le département, le classement et l'exécution pouvaient être ordonnés par une loi spéciale précédée d'une enquête. La loi spéciale fixait la part de chaque département intéressé dans les dépenses de construction et d'entretien ; mais les frais de construction pouvaient être mis à la charge du département qui avait provoqué les travaux sur le territoire de l'autre. Cette loi n'est plus conciliable avec la loi du 10 août 1871 et se trouve implicitement abrogée. En ce sens : Aucoc, *Conférences*, t. III, p. 25, et dans Maurice Block, V. *Voirie*, n° 21, p. 1805.

maisons ayant issue sur la voie publique, deux tempéraments ont été apportés à la faculté d'aliéner : 1° le préfet, *en conseil de préfecture*, peut décider qu'on réservera un chemin d'exploitation dont la largeur n'excédera pas 5 mètres; 2° les propriétaires doivent être mis en demeure d'acquérir, chacun en droit soi, les parcelles qui attiennent à leur propriété, et ce n'est qu'après cette mise en demeure que l'administration des domaines a le droit de procéder à la vente aux enchères.

A qui appartiennent les arbres plantés le long des routes? Après plusieurs changements, la législation s'est arrêtée à la distinction suivante : les arbres plantés sur le sol des propriétaires riverains appartiennent à ces derniers, sans qu'il y ait à distinguer entre les arbres plantés par les soins de l'administration et ceux qui l'auraient été par les propriétaires eux-mêmes. Quant aux arbres plantés sur le sol de la voie publique, la loi présume qu'ils appartiennent au département ou à l'État; mais ce n'est là qu'une présomption, et le propriétaire peut la détruire en prouvant que l'arbre a été planté par lui ou par son auteur, ce qui est suffisant pour établir son droit à la propriété de l'arbre[1].

Quoiqu'ils appartiennent aux particuliers, ces arbres ne peuvent être abattus que lorsqu'ils dépérissent et avec l'autorisation de l'administration. Leur destruction ou dégradation, même par le propriétaire qui les a plantés, serait une contravention de voirie[2].

Rues et places. T. V, p. 427.

Lorsqu'une place ou une rue est la continuation d'une route nationale ou départementale, la grande voirie absorbe la petite, dans la partie qui traverse la ville ou le village. Mais cette règle n'est applicable que dans la mesure de ce qui est nécessaire; aussi, quand une place est traversée, les portions non comprises dans la route continuent à faire partie de la voirie urbaine. Les mêmes règles sont applicables aux chemins vicinaux de grande communication. Quant aux autres chemins vicinaux, il est impossible d'établir une règle invariable pour reconnaître, avec certitude, où commence la rue et où finit le chemin vicinal; c'est là une question de fait dont la solution dépend des circonstances et de l'appréciation des juges.

[1] Bien qu'il fasse corps avec la route c'est-à-dire, avec une portion du domaine public, l'arbre n'est cependant pas considéré comme inaliénable et imprescriptible.

[2] Telles sont les dispositions de la loi du 12 mai 1825. Pour la législation antérieure, voyez édit de janvier 1583, ordonnance de 1720, loi du 9 ventôse an XIII et le décret du 16 décembre 1811.

D'après l'art. 1er de la loi du 8 juin 1864, « toute rue qui est reconnue, dans les formes légales, être le prolongement d'un chemin vicinal, en fait partie intégrante et est soumise aux mêmes lois et règlements. »

L'ouverture des rues doit être proposée par l'autorité locale et approuvée par celle qui est compétente pour homologuer les plans d'alignement. Depuis le décret du 25 mars 1852, le préfet peut donc autoriser l'ouverture d'une rue nouvelle. L'utilité publique, s'il y a lieu de recourir à cette voie de coaction, est déclarée par un décret ou une loi, suivant les cas. L'art. 68 de la loi du 5 avril 1884 met au nombre des matières sur lesquelles le conseil municipal ne peut délibérer que sauf approbation de l'autorité supérieure : « 7° le classement, le déclassement, la dénomination des promenades, squares ou jardins publics, champs de foire, de tir ou de course, l'établissement des plans d'alignement et de nivellement des voies publiques municipales, les modifications à des plans d'alignement adoptés[1]. »

Les particuliers ne pourraient pas, même à leurs frais, ouvrir des rues sans autorisation de l'administration. La raison en est que l'ouverture d'une rue nouvelle étend l'action de la police, la nécessité de paver et celle d'éclairer, et qu'il ne peut pas dépendre des particuliers d'augmenter les obligations et dépenses de l'administration sans son consentement. L'autorisation n'est d'ailleurs accordée ordinairement qu'à la charge par les propriétaires d'abandonner le sol à la voie publique, de faire les premiers frais pour l'établissement de l'éclairage et du pavage, de faire de chaque côté des trottoirs en pierre dure. Ces conditions sont imposées presque toujours d'une manière uniforme, mais elles peuvent être modifiées suivant les circonstances.

Quant aux simples *passages*, il faut, pour les ouvrir, obtenir, à Paris, l'autorisation du préfet de police (ord. du 22 août 1811). Dans les autres villes, aucun texte n'exige une autorisation préalable, mais l'administration a le droit de veiller sur ces lieux, comme sur tous ceux que le public fréquente, et d'ordonner les précautions

[1] Avant la loi du 5 avril 1884, la dénomination des rues appartenait au maire avec l'approbation du préfet. L'article 68, § 7, a donné cette attribution au conseil municipal, mais en maintenant l'approbation de l'autorité supérieure. Un amendement proposé au Sénat par M. d'Andigné, portait que le changement ne pourrait être fait que par décret. Cet amendement fut rejeté (séance du 28 mars 1884). Si la dénomination choisie constituait un hommage public, un décret serait nécessaire (ordonnance du 10 juillet 1816).

qu'exigent les besoins de la sécurité. Le maire peut même prescrire toutes les précautions qui lui paraissent être nécessaires dans l'intérêt de la circulation, et le propriétaire du passage est tenu de s'y conformer.

S

Sacrilège. T. II, p. 195.

Loi du 20 avril 1825. V. le texte de cette loi en note des pages 195 et 196.

Secours mutuels (Sociétés de). T. V, p. 279.

On peut ranger parmi les personnes morales les *Sociétés de secours mutuels*, qui ont pour objet de donner des secours aux sociétaires pauvres, malades ou infirmes, et de fournir à leurs frais funéraires[1]. En général, il y a dans les sociétés de secours deux espèces d'associés : 1° les *membres honoraires*, qui paient la cotisation sans participer aux secours; 2° les *membres participants* qui paient une cotisation sur les économies faites en santé et qui ont droit à être secourus en cas de maladie. La loi veut qu'il soit établi une société, par les soins du maire, dans toute commune où l'utilité en aura été reconnue par le préfet.

On distingue trois espèces de sociétés de secours mutuels : 1° les *sociétés libres;* 2° les *sociétés reconnues* comme établissements d'utilité publique (loi du 15 juillet 1850), et 3° les *sociétés approuvées.* — Les sociétés libres sont régies par les clauses de leurs statuts et par le droit commun en matière de société, de réunion et d'association. Les sociétés de secours mutuels reconnues sont constituées par un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique. Cette reconnaissance attribue à la société le caractère d'établissement d'utilité publique et, par conséquent, la capacité d'acquérir un patrimoine propre par donation, legs ou autrement. Les acquisitions sont, en principe, subordonnées à l'autorisation par décret; mais, par exception, un arrêté du préfet suffit lorsque la valeur du don ou legs n'excède pas 5,000 fr.[2].

[1] Art. 6 du décret du 26 mars 1852.

[2] Art. 8 du décret du 26 mars 1852. La loi du 15 juillet 1850 permettait aux sociétés de recevoir tous dons et legs; elle bornait la compétence du préfet aux dons et legs d'objets mobiliers d'une valeur ne dépassant pas 1,000 fr. Le préfet peut aujourd'hui autoriser jusqu'à 5,000. S'il le peut pour une société simplement approuvée

La loi du 15 juillet 1850 n'admettait que ces deux espèes de socié- : les sociétés libres et les sociétés reconnues. Une espèce in- médiaire a été créée par le décret du 26 mars 1852 : ce sont les *iétés approuvées*. Dans le département de la Seine, l'approbation donnée par le ministre de l'intérieur et dans les autres départe- nts par les préfets. La nomination des président, vice-présidents trésorier est faite au scrutin secret par les membres de la société cret du 27 octobre 1870)[1]. Les sociétés approuvées ont la faculté prendre des immeubles à bail, de posséder des objets mobiliers et recevoir, avec l'autorisation du préfet, des dons et legs mobi- s dont la valeur n'excède pas 5,000 fr. La société approuvée est ıc une personne morale, mais d'une capacité restreinte; car elle peut pas acquérir des immeubles en propriété, et quant aux ob- s mobiliers, le droit de les acquérir à titre gratuit est limité en sens que chaque don ne peut pas excéder la somme de 5,000 fr. t. 8 du décret du 26 mars 1852). La commune doit un local gratuit x sociétés de secours mutuels approuvées et, par conséquent, x sociétés reconnues comme établissement d'utilité publique; car décret du 26 mars 1852 dispose que tous les avantages qu'il se profiteront aux sociétés reconnues (art. 9 et 17 du décret du 26 ars 1852).

Les sociétés approuvées peuvent être suspendues ou dissoutes par préfet pour mauvaise gestion, inexécution de leurs statuts ou lation du décret du 26 mars 1852 (art. 16).

Sections de commune. T. V, p. 156.

La section est une partie de la circonscription communale qui bien 'elle soit administrée par le magistrat de la commune, a cependant s droits propres appartenant exclusivement à ses habitants. Cette uation, qui se rencontre assez fréquemment, provient de causes di- rses dont quelques-unes remontent à des époques fort anciennes[2]. législation antérieure à 1789 reconnut fréquemment à des frac-

loit le pouvoir à plus forte raison pour une société reconnue comme établissement tilité publique.

D'après le décret du 26 mars 1852, le président était nommé par l'Empereur. st le décret des 17-21 octobre 1870 qui a rétabli l'élection par les sociétaires.

Sur l'origine des biens des sections, V. *École des communes*, mars, avril et mai 0. Art. de M. Aucoc. — *Sections de communes*, par le même, 2e édition, p. 3. Le mot *section* est employé par la loi municipale du 5 avril 1884, art. 12 et 13 *ctions électorales*) et par les lois sur le cadastre (*sections cadastrales*). Mais, prises s l'acception que ces dispositions leur donnent, les sections ne sont que des di- ions administratives, et n'ont ni patrimoine ni capacité d'acquérir.

tions du territoire, à des hameaux, à des communautés, à des villages dépendant d'une paroisse, des droits d'usage et même des droits à la propriété des pâturages dont les habitants de ces villages jouissaient à l'exclusion des autres habitants de la paroisse. Ces droits provenaient soit des concessions des seigneurs, soit du fait des habitants qui avaient mis dans l'indivision des pâturages destinés à la nourriture de leurs bestiaux. La cause actuelle qui produit encore les sections se trouve dans la réunion de plusieurs communes sous une même administration, ou dans la distraction qui détache une portion de territoire d'une commune pour la réunir à une autre (art. 7 de la loi du 5 avril 1884).

Les édifices ou biens quelconques *affectés à un service public*, situés sur le territoire de la section, appartiennent à la commune; en cas de distraction, la section emporte la propriété de ces édifices situés sur son territoire, et la loi les attribue à la commune à laquelle la réunion est faite. Quant aux biens dont les habitants jouissent *en nature*, ils appartiennent, même après la réunion, exclusivement à la section dont les habitants ont seuls droit à la jouissance commune.

Si à la jouissance en nature l'administration jugeait à propos de substituer le fermage, l'argent provenant du bail devrait profiter à la section et servir à diminuer dans les dépenses de la commune les charges de ses habitants. La justice veut que la situation et les droits des habitants ne soient pas atteints par l'adoption d'un meilleur mode d'administration. La solution contraire conduirait à rendre, sinon impossible, au moins fort difficile, l'adoption d'un mode d'administration jugé meilleur; car s'ils perdaient sans compensation le pâturage ou autres avantages, il est évident que les habitants de la section aimeraient mieux conserver la jouissance en nature avec ses inconvénients, et ne consentiraient pas à la modification[1].

[1] « En résumé, dit M. Aucoc, les sections conservent la propriété des biens meubles ou immeubles qui produisent des revenus.

« Quant aux revenus, il faut distinguer. S'il s'agit de biens qui produisaient des des revenus en argent avant la réunion de la section à la commune dont elle dépend la jouissance n'en appartient pas exclusivement à la section. La commune peut en employer les revenus à la satisfaction de ses besoins généraux, sauf à accorder la préférence à la section, si celle-ci a des besoins particuliers. Mais l'emploi des sommes dans ce cas ne soulève que des questions de convenance et d'équité et non une question de droit.

« S'il s'agit, au contraire, des biens dont les habitants jouissaient en nature et que le conseil municipal juge convenable d'amodier, ou dont il croit devoir tirer le

Les biens amodiés avant la réunion ou la distraction continuent d'appartenir, en propriété, à la partie distraite ou réunie. Mais les revenus profitent à la commune qui peut les employer à ses dépenses. Il est assurément de convenance que ces ressources soient, autant que possible, dirigées vers les besoins particuliers de la section; mais ce n'est là qu'une considération d'équité et nullement un droit pour la section à réclamer contre l'emploi plus général que la commune en voudrait faire (art. 7 de la loi du 5 avril 1884).

La section est représentée par le conseil municipal et le maire de la commune; il n'y a pas lieu, en règle générale, à lui donner une représentation particulière. Mais par exception, la section doit être spécialement représentée par une commission syndicale lorsqu'il y a opposition d'intérêt entre la section et la commune. Ainsi lorsque la section veut plaider contre la commune dont elle dépend ou contre une autre section, chaque section intéressée est représentée par une commission syndicale, qui est nommée par les électeurs de la section parmi les éligibles de la commune. Le préfet fixe le nombre des membres par l'arrêté qui convoque les électeurs. Le préfet doit convoquer la commission si un tiers des électeurs de la section en fait la demande (art. 128 et 129). L'action est suivie par le président de la commission qui est élu par les membres.

Ce n'est pas seulement pour plaider qu'il y a lieu de nommer une commission syndicale. Lorsqu'une donation ou un legs ont été faits à une section et que le conseil municipal est d'avis de refuser la libéralité, il y a lieu de faire élire une commission syndicale pour délibérer sur l'acceptation ou le refus (art. 112). Si le don ou legs avaient été faits au profit d'un hameau ou d'une fraction de territoire non encore constituée en personne morale, la loi veut aussi qu'une commission syndicale soit nommée pour accepter ou refuser

produit sous quelque forme que ce soit, par exemple, au moyen de l'établissement d'une taxe de pâturage, la section a droit à ce que les revenus résultant de ce changement dans le mode de jouissance tournent exclusivement à son profit.

« Seulement, elle ne serait pas fondée à exiger que les revenus soient dépensés exclusivement en travaux sur son territoire ou d'une manière quelconque à la satisfaction de ses besoins propres. Ses droits peuvent être respectés par l'affectation de tout ou partie des revenus au paiement des dépenses générales de la commune, pourvu que ses habitants ne paient que leur part de ces dépenses, et qu'ils soient déchargés jusqu'à concurrence des contributions extraordinaires imposées, en vue d'y faire face, aux habitants de la commune.

« Enfin, le produit de la vente des biens des sections doit toujours être employé exclusivement au profit des sections propriétaires. » *Sections des communes*, 2e édition, p. 274-275, n. 117.

le legs. Il résulte de là que la libéralité a pour conséquence de créer la personne morale. Cette question autrefois controversée a été tranchée par l'art. 111 de la nouvelle loi. On se demandait, sous la loi du 18 juillet 1837, s'il était possible de donner ou léguer valablement à une fraction de territoire non encore érigée en personne morale; nous-même avons décidé que, pour procéder régulièrement, il fallait donner ou léguer à la commune à la condition de faire profiter spécialement la section des choses données ou léguées. La loi nouvelle, au contraire, dispose que la libéralité sera l'intérêt spécial qui suffit pour créer la section[1].

Seine (Conseil général de la). T. III, p. 349.

Une disposition finale de la loi du 10 août 1871 dit que la loi sur les conseils généraux ne serait pas applicable au conseil général de la Seine, et une loi du 16 septembre 1871 fixa *provisoirement* la composition de ce conseil général; mais à la suite de plusieurs prorogations, le provisoire dure encore (loi du 19 mars 1875).

D'après la loi du 16 septembre 1871, le conseil général de la Seine se compose : 1° des 80 conseillers municipaux de Paris; 2° de huit membres élus dans les arrondissements de Sceaux et de Saint-Denis, à raison d'un membre par canton.

L'électorat et l'éligibilité sont réglés, pour le conseil général de la Seine, par le titre II de la loi du 10 août 1871 et par la loi du 14 avril 1871, car la nouvelle loi municipale du 5 avril 1884 ne s'applique pas à Paris et la loi spéciale qui avait été faite pour l'organisation municipale de la capitale n'a pas été votée. Le conseil général de la Seine n'a jamais été compétent pour vérifier les pouvoirs de ses membres, et avant comme après la loi du 31 juillet 1875, c'est toujours le conseil de préfecture qui a prononcé sur la validité des élections pour le conseil général de la Seine, sauf appel au Conseil d'État.

Quant aux attributions, la loi du 10 août 1871 n'étant pas applicable au conseil général de la Seine, il faut se reporter aux lois des 10 mai 1838 et 18 juillet 1866. C'est en vertu de l'article 14 de cette dernière loi qu'aucune imposition extraordinaire et aucun emprunt ne peuvent, pour le département de la Seine, être autorisés que par une loi.

[1] C'est sur notre proposition que le Sénat a voté l'art. 111. Nous avions soutenu, sous la loi de 1837, que le legs fait à une portion de territoire non érigée en section, s'adressait à une personne non existante; c'était notre opinion comme interprète de la loi ancienne. Mais comme législateur nous avons proposé ce qui, à notre avis, n'était pas dans la loi de 1837.

.a matière des vœux est régie par les dispositions qui interdisent *vœux politiques* et il ne faut pas étendre au département de la ne la réserve de l'article 51 de la loi du 10 août 1871, qui permet mettre des vœux sur les questions d'économie politique et d'ad- ıistration générale. Il faut appliquer aux vœux du conseil général la Seine l'article 7 de la loi du 10 mai 1838.

Sel (Impôt sur le). T VI, p. 218 et suiv.

.e sel provient :

1° Des marais salants;

2° Des mines et sources d'eau salée;

3° De l'importation étrangère.

Pour les fabriques à l'intérieur, le droit est perçu sur les quanti- vendues ou expédiées. En conséquence, les fabriques sont sou- ses à l'exercice afin de constater les manquants sujets au droit. ce qui concerne les droits perçus à l'importation, ce sont des ıits de douane exigibles à l'entrée. La perception du droit à l'in- ieur est confiée à l'administration des contributions indirectes; .e des droits à l'importation appartient aux agents des douanes. .a taxe qui, avant la révolution de 1848, était de 30 fr. par 100 ou de 0 fr. 30 par kil., a été fixée par la loi du 28 décembre 1848 0 fr. par 100 kil. ou à un décime par kil. Ce droit est applicable : sels français de toute origine et à ceux qui viennent des colonies de l'Algérie; il n'a pas été relevé depuis, bien que la proposition ait souvent été faite.

.a loi ne soumet pas à la taxe tous les sels quel que soit leur em- i. Ainsi 1° les sels destinés à l'étranger sont affranchis de tous ıits (art. 54 de la loi du 24 avril 1806); 2° le droit sur le sel des- é à l'alimentation des bestiaux est réduit de moitié, c'est-à-dire c ent. au lieu de 10 cent. par kilogramme, lorsqu'il a été mélangé c d'autres substances (ord. du 26 février 1846 et art. 12 de la du 17 juin 1840); 3° le sel destiné à la pêche de la morue est em- yé en franchise. Quant aux sels étrangers, ils acquittent, à leur oduction en France, un droit de douane qui varie suivant la e par laquelle ils pénètrent sur notre territoire.

Sénat. T. III, p. 35.

.e Sénat est composé de 300 membres élus. D'après la loi cons- tionnelle du 24 février 1875, 75 de ces membres étaient inamo- les et à vie; ils furent élus pour la première fois par l'Assemblée ionale, et après la séparation de l'Assemblée, les vacances furent ıplies par cooptation dans le Sénat lui-même. La loi du 14 août

1884 ayant disposé que les art. 1 à 7 de la loi du 24 février 187[illegible] cesseraient d'être constitutionnelles et pourraient être modifiés suivant la procédure législative ordinaire, la loi du 9 décembre 1884 a supprimé les inamovibles et disposé que les 75 sièges seraient répartis entre les départements les plus peuplés. Au fur et à mesure des extinctions, un tirage au sort désigne le département qui sera appelé à remplacer le sénateur inamovible décédé. Chaque département sur le territoire continental nomme au moins deux sénateurs les plus importants en nomment un plus grand nombre. La Seine en a dix; le Nord huit; dix départements en ont cinq; douze, quatre et cinquante-deux trois; le nombre de ceux qui sont réduits au minimum est de dix. Le territoire de Belfort qui est une fraction de département n'a qu'un sénateur. Chacun des départements de l'Algérie élit un sénateur. Les colonies de la Réunion, la Martinique, la Guadeloupe, l'Inde française et le Sénégal nomment aussi chacune un sénateur.

Art. 6 de la loi du 9 décembre 1884. « Les sénateurs sont élus par un collège spécial réuni au chef-lieu du département ou de la colonie et composé : 1° des députés; 2° des conseillers généraux; 3° des conseillers d'arrondissement; 4° des délégués élus par chaque conseil municipal parmi les *électeurs* de la commune; le choix peut porter sur des électeurs qui ne sont pas membres du conseil municipal. »

Les conseils municipaux de		10	membres éliront	1	délégué.
—	—	12	—	2	—
—	—	16	—	3	—
—	—	21	—	6	—
—	—	23	—	9	—
—	—	27	—	12	—
—	—	30	—	15	—
—	—	32	—	18	—
—	—	34	—	21	—
—	—	36	et au-dessus	24	—

Le conseil municipal de Paris nomme trente délégués.

Les conseils municipaux doivent, en même temps que les délégués, nommer des suppléants, dont le nombre est ainsi fixé : 1 suppléant jusqu'à trois délégués; 2 de six à neuf; 3 de douze à quinze; 4 de dix-huit à vingt et un; 5 à vingt-quatre; 8 à Paris.

La nomination des délégués et des suppléants doit être faite *un mois au moins* avant l'élection des sénateurs; elle pourrait être faite plus tôt.

Au jour fixé pour l'élection, les électeurs sénatoriaux se réunissent au chef-lieu du département sous la présidence du président du tribunal civil ou, en cas d'empêchement, du vice-président, et à défaut, du juge le premier dans l'ordre du tableau.

Le président n'a d'autorité que dans la salle du vote. C'est au préfet qu'il appartient, comme chef de l'administration dans le département, de désigner le local où doit se faire le vote. Il est d'usage cependant, dans la pratique, que le préfet se met d'accord avec le président du tribunal pour le choix du local. A défaut d'entente, c'est au préfet qu'appartient la désignation; mais dans la salle, le président peut ordonner toutes les mesures qu'il juge nécessaires pour assurer la sincérité et la liberté du vote.

Aux deux premiers tours de scrutin, nul candidat n'est élu s'il n'obtient pas la majorité absolue. La majorité relative suffit au troisième tour. Les trois tours ont lieu le même jour aux heures qui sont fixées par la loi du 9 décembre 1884.

Rectification. — Au § 47, p. 41 du tome III, nous indiquons pour les trois tours les heures que fixait la loi du 2 août 1875. Ces heures ont été changées par la loi du 9 décembre 1884. D'après l'art. 14 de cette loi, le premier tour est ouvert à huit heures et fermé à midi; le deuxième ouvert à deux heures est fermé à cinq heures; le troisième ouvert à sept heures est fermé à dix.

Les électeurs qui s'abstiennent étant condamnés à une amende, ceux qui, étant empêchés, n'avertissent pas à temps pour qu'un suppléant vote à leur place, étant également passibles d'une amende, le déplacement des délégués donnant lieu à une indemnité, la majorité relative étant suffisante au troisième tour, il est impossible que l'élection ne donne pas de résultat; aussi le législateur ne l'a pas prévu.

A la page 42 du tome III, n° 47, nous avons construit une hypothèse qui ne se réalisera certainement jamais.

Le Sénat procède à la vérification des pouvoirs de ses membres et sa décision est souveraine. Mais si le Sénat a un pouvoir limité, il existe des règles de raison et de justice qu'il doit suivre. Il doit notamment tenir compte des contestations relatives aux élections des délégués des conseils municipaux. Ces élections peuvent être attaquées devant le conseil de préfecture dans les trois jours soit par

les électeurs, soit par le préfet. En cas d'annulation pour défaut de capacité ou pour vice de forme de l'élection du délégué, un suppléant est appelé à voter. Si les suppléants étaient dans le même cas d'incapacité ou si les opérations électorales avaient été faites irrégulièrement soit pour les suppléants, soit pour les titulaires, le conseil municipal devrait être convoqué de nouveau. Si l'élection est maintenue par le conseil de préfecture, la partie a le droit d'appeler au Conseil d'État. Mais l'appel n'est pas suspensif et le délégué peut prendre part à l'élection. Cependant la participation de ces électeurs à l'élection pourrait être, au moment de la vérification des pouvoirs, une cause de nullité si le Conseil d'État, contrairement à la décision du conseil de préfecture, annulait l'élection du délégué. Le Sénat serait-il tenu d'attendre que le conseil eût prononcé sur les pourvois? Évidemment non, lorsque la majorité des candidats élus est telle que le résultat ne serait pas modifié en ne tenant pas compte des voix contestées. Si la majorité est de 50 tandis que le nombre des suffrages en litige est seulement de dix, les arrêts du Conseil d'État ne pouvant pas avoir d'influence sur l'élection, il n'y a pas nécessité d'attendre qu'ils soient rendus. Mais lorsque la majorité n'est, comme cela s'est vu, que d'une ou deux voix, la décision du Conseil d'État pourrait influer sur la vérification des pouvoirs. Les précédents du Sénat ne sont pas tous dans le même sens. Pour la vérification des pouvoirs des sénateurs de Tarn-et-Garonne, après l'élection de 1876, il n'a été procédé à la vérification des pouvoirs qu'après la décision du Conseil d'État. En 1885, dans l'affaire de l'élection de l'Eure, le Sénat a vérifié les pouvoirs avant la décision sur le pourvoi, bien que l'arrêt du Conseil d'État fût très prochain : car on a vérifié les pouvoirs la veille du jour où le pourvoi devait être jugé en section du contentieux et deux jours avant l'audience publique. Il est évident que le précédent relatif à l'élection de Tarn-et-Garonne est plus conforme à la raison et à la justice. Si le Sénat ne surseoit pas, le pourvoi au Conseil d'État est inutile et la loi a créé une garantie sans valeur. Ce qui le prouve, c'est que la vérification faite, le Conseil d'État rejette les pourvois comme étant *dépourvus d'intérêt*.

Séparation des pouvoirs. T. II, p. 499.

La séparation des pouvoirs peut être comprise de trois manières :

1° Au point de vue constitutionnel c'est la distinction des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. Elle est une garantie de liberté. Si les trois pouvoirs étaient réunis dans la même personne, le ré-

gime serait despotique ou tyrannique. Il n'y aurait pas de lois générales servant de règle aux actes de l'autorité et de guide aux décisions des juges. Le souverain pourrait changer, à sa volonté, les dispositions qu'il aurait édictées comme législateur et n'en pas tenir compte quand il aurait à se prononcer comme juge. Les particuliers ne seraient pas protégés par les lois sur lesquelles ils avaient compté si le juge pouvait faire, pour décider l'affaire qui lui est soumise, une loi nouvelle en vertu de sa puissance législative avec effet rétroactif sur les faits antérieurs : Montesquieu a mis en lumière cette théorie et montré que la confusion des trois pouvoirs est inconciliable avec la liberté : « C'est une expérience éternelle, dit-il, que toute homme qui a du pouvoir est disposé à en abuser; il va jusqu'où il trouve des limites. Pour qu'on ne puisse pas abuser du pouvoir, il faut que par la disposition même des choses le pouvoir arrête le pouvoir. »

2° La séparation des pouvoirs s'entend, en matière administrative, de la distinction entre l'administration et la justice. Les juges inamovibles auraient pu empiéter sur les autorités administratives ou paralyser leurs actes si la loi n'avait organisé les moyens de prévenir ces usurpations. Les tribunaux peuvent être arrêtés dans ces empiètements par des arrêtés de conflit (V. *Conflit*).

3° Enfin la séparation des pouvoirs est prise dans une troisième signification relativement aux relations du pouvoir temporel et du pouvoir spirituel (V. *Liberté religieuse, Appel comme d'abus*).

Séparation des pouvoirs (*Administration*). T. VII, p. 352.

Avant la révolution de 1789, les usurpations des parlements avaient produit une double confusion : d'un côté, entre le pouvoir politique et le pouvoir judiciaire, et de l'autre, entre la justice et l'administration. Le nouveau droit public consacra la séparation de ces trois espèces d'autorité, et assura l'observation de ce principe par plusieurs institutions qui ont survécu aux révolutions successives, sinon en totalité, au moins pour ce qu'elles avaient d'essentiel.

La garantie de la séparation des pouvoirs se trouve dans la peine de la forfaiture que le Code pénal prononce contre les auteurs de ces empiètements[1]. Mais le châtiment ne peut atteindre que ceux qui auraient commis l'usurpation sciemment et avec intention; il n'aurait donc pas été suffisant pour protéger le principe contre l'erreur ou l'ignorance; c'est pour combler cette lacune que les con-

[1] Code pénal, art. 127 et suiv.

flits ont été créés. A l'aide de cette arme, l'administration peut revendiquer les affaires indûment portées devant les tribunaux ordinaires et faire juger le débat par un tribunal supérieur aux deux rivaux. Si le même droit n'a pas été accordé réciproquement à l'autorité judiciaire contre les juridictions administratives, c'est que l'usurpation n'était sérieusement à craindre que de la part de l'autorité judiciaire. Sur l'administration dont le personnel est révocable, le Gouvernement a des moyens d'action qui n'auraient pas de prise sur les magistrats inamovibles.

Sépulture religieuse. T. II, p. 209.

L'autorité religieuse a le droit de refuser les prières pour la sépulture des personnes qui sont mortes en dehors de l'Église ou en exprimant des idées ou des sentiments inconciliables avec la confession à laquelle on demande de prier. Si, au lieu d'un refus pur et simple, il y avait eu scandale public, il pourrait y avoir lieu à déclaration d'abus. (V. *Appel comme d'abus*). On s'est demandé si, en cas de refus de l'autorité ecclésiastique, le maire pourrait ordonner le transport du corps à l'église ou requérir un autre prêtre de procéder aux funérailles de la personne décédée? Le décret du 23 prairial an XII, art. 19, donne à l'autorité civile le pouvoir — et même en termes qui impliquent le devoir — « de faire *présenter*, *déposer* et *inhumer* le corps. » Cette disposition a plusieurs fois été mise à exécution à une époque où l'irréligion, au lieu de se manifester par les enterrements civils et l'éloignement de l'église, se montrait au contraire en forçant l'entrée du temple quand il était fermé par l'autorité ecclésiastique. Nous pensons avec Mgr Affre (*Administration temporelle des paroisses*, p. 629, note 2), que ce décret est *inexécutable* et qu'il est impossible de faire faire par des laïques dans une église des cérémonies que le prêtre a refusé de faire. Une décision ministérielle du 28 juin 1838 porte que le décret du 23 prairial an XII ne doit pas être interprété de façon qui soit contraire à l'indépendance des pouvoirs temporel et spirituel.

Servitudes (*Enregistrement*). T. VI, p. 314, note 1.

Les servitudes sont immeubles par l'objet auquel elles s'appliquent (art. 526 du C. civ.). La *vente* d'une servitude est tarifée à 5 fr. 50 (6 fr. 87 1/2 avec les décimes) le droit de transcription étant confondu avec le droit de mutation. Pour les actes translatifs, autres que la vente, on perçoit le droit de mutation (4 0/0 ou 5 0/0 avec les décimes). Quant à la transcription, elle n'est utile que depuis la loi du 23 mars 1855 et il n'est dû qu'un droit fixe de 1 fr.

ervitudes de voirie (V. *Alignement, chemin de fer, chemin de ıge, voirie*). T. VI, p. 2.

ervitudes d'utilité publique. T. VI, p. 1.

es servitudes légales, même celles qui sont établies par la loi ɜ un intérêt privé, ne donnent pas lieu à indemnité, à moins de ›osition expresse. L'obligation de recevoir les eaux qui décou- naturellement du fonds supérieur, la distance à observer pour ours, les vues et les plantations, etc., etc., etc., grèvent les hé- ɣes sans que le propriétaire du fonds servant puisse rien récla- que la réciprocité au propriétaire du fonds dominant. La servi- ɜ de passage en cas d'enclave ne peut être réclamée que moyen- t indemnité, mais c'est en vertu d'une disposition formelle (art. C. civ.).

es servitudes légales font, en quelque sorte, partie du régime nal de la propriété. Il en est de même et à plus forte raison des itudes d'utilité publique; les doutes qui se sont élevés à ce t viennent de ce que nos lois ont établi certaines restrictions onéreuses au droit de propriété sans indemnité dans des cas l aurait été juste d'en accorder. Mais cette réserve faite, la › es t que, en matière civile comme en matière administrative, ervitudes légales ne donnent droit à l'indemnité que par excep- et en vertu d'une disposition formelle[1].

ırvitudes militaires. T. VI, p. 67.

ɜtte matière est aujourd'hui régie par la loi du 10 juillet 1851, complétée le décret du 10 août 1853. On distingue les *places de re* et les *postes*. Les places de guerre se subdivisent en trois es, suivant les distinctions consacrées par la loi du 10 juillet . Un tableau annexé au décret du 10 août 1853 partage toutes

›usselin, *Servitudes d'utilité publique*, t. Ier, p. 63 et suiv. La majorité des ·s, la jurisprudence administrative et la jurisprudence judiciaire reconnaissent ·ité de ce principe. Elle a même été, à plusieurs reprises, reconnue dans les ›res, notamment dans les discussions de la loi du 3 avril 1841, sur les for- ons de Paris, à la Chambre des pairs. — M. Serrigny (*Droit public*, t. II, ;) veut qu'on distingue entre « les *servitudes positives* qui obligent le pro- re du fonds servant à souffrir l'exercice d'actes qui diminuent sa jouissance, servitudes purement *négatives* qui empêchent le propriétaire d'avoir le libre de son fonds. » Il accorde une indemnité pour les premières, non pour les .es. Cette distinction n'a été admise que dans les cas où la servitude implique :*cupation matérielle* du fonds servant. Il y aurait lieu à indemnité, par exem- ›our l'établissement d'un aqueduc public à travers le fonds d'un particulier les 26 oct. 1819 et 5 sept. 1835).

les fortifications en deux séries, dont l'une comprend les places de guerre de la première et de la deuxième catégorie; l'autre comprend tous les postes et les places de la troisième classe.

Lorsqu'une place nouvelle ou un nouveau poste sont construits le décret qui en ordonne la construction détermine en même temps la catégorie à laquelle appartiendra la fortification. Le décret de classement est accompagné d'un plan indiquant, avec le tracé de la fortification, les limites des terrains qui doivent être soumis aux servitudes. La loi veut que les décrets relatifs aux constructions nouvelles, ou aux modifications de classement, soient insérés au *Bulletin des lois* et immédiatement publiés, à la diligence du préfet, dans les communes intéressées.

Autour des places de guerre le rayon de défense est divisé en trois zones. La première zone est de 250 mètres; la deuxième zone s'étend à 487 mètres, et la troisième à 974. Autour des postes, la troisième zone n'a qu'une étendue de 584 mètres; mais les deux autres zones ont la même largeur qu'autour des places de guerre. La distance assujettie peut d'ailleurs être réduite par décret, auprès des villes, lorsqu'il n'en doit pas résulter d'inconvénient pour la défense de la place ni d'atteinte à l'intérêt général. Cette réduction a quelquefois été prononcée par la loi elle-même, et c'est ce qui a été fait notamment pour les fortifications de Paris[1].

Les servitudes qu'impose aux propriétaires le voisinage des places de guerre sont moins lourdes à mesure que les zones s'éloignent de la ligne des fortifications. Ainsi, dans la première zone, la servitude légale emporte défense de construire et d'élever une clôture autre qu'une clôture à haie sèche ou en planches à claire-voie; les haies vives et les plantations d'arbres et d'arbustes sont spécialement interdites dans cette zone.

Dans la deuxième zone, les propriétaires ne peuvent élever que des constructions ou des clôtures en terre ou en bois sans y employer ni pierre, ni brique, ni chaux, autrement que pour crépissage; il leur est interdit d'élever des constructions en maçonnerie ou en pisé. Cette prohibition ne s'applique qu'aux places de la pre-

[1] Art. 6 du décret du 10 août 1853 et la loi du 3 avril 1841. Voir aussi l'art. de la loi du 27 mars 1874 sur les nouveaux forts de Paris. Cette disposition contient en l'appliquant aux nouveaux forts, l'art. 6 du décret du 10 août 1853. La loi du juillet 1874 sur les nouvelles fortifications de l'Est ne contient pas la même restriction. Voir cependant, en ce qui concerne la place de Belfort, un décret du 21 1874.

mière série. Dans la deuxième zone, autour des postes et des places de la deuxième série, les propriétaires peuvent élever toutes constructions, à la charge de démolir sans indemnité.

Enfin, dans la troisième zone, il est défendu d'établir un chemin, une chaussée, une levée, un dépôt de matériaux ou de décombres dont la position et l'alignement n'auraient pas été concertés avec les officiers du génie.

Ces servitudes comportent quelques exceptions : 1° lorsque les constructions existaient avant la fixation du rayon militaire, elles sont provisoirement conservées, et la suppression n'en est ordonnée que moyennant une indemnité. 2° Les moulins et usines peuvent être établis avec l'autorisation du génie militaire; mais ce n'est là qu'une tolérance, et la suppression ne donne pas lieu à indemnité.

Lorsqu'une nouvelle place de guerre est créée, les propriétaires que grèvent les servitudes défensives sont-ils fondés à réclamer une indemnité? — Les servitudes légales d'utilité publique ne donnent lieu à indemnité qu'autant qu'un texte formel le décide; or, en matière de servitudes défensives, il n'existe aucune disposition expresse, et il faut, par conséquent, s'en tenir au principe général.

Société (*Enregistrement*). T. VI, p. 321.

Contrat déclaratif taxé au droit fixe gradué d'après la loi du 28 février 1872, art. 1er, n° 1. « Les actes de société qui ne portent ni obligation, ni libération, ni transmission de meubles ou immeubles entre les associés ou les autres personnes. Les actes de prorogation supportent le même droit gradué; mais les actes de dissolution sont toujours taxés au droit fixe (7 fr. 50 et avec les décimes, 9 fr. 37 1/2).

Le droit de transcription est-il exigible sur l'apport immobilier? Non, à moins que la transcription ne soit requise. Il n'est pas exigible lorsque l'acte n'est pas présenté à la Régie. Si la partie demande la transcription, c'est le droit proportionnel de 1 fr. 50 (1 fr. 87 1/2 avec les décimes), et non le droit fixe de 1 fr. en vertu de la loi du 23 mars 1855 (C. cass. du 18 juillet 1882. D. P., I, p. 233).

Souscriptions (*Presse*). T. II, p. 154.

Art. 40 de la loi du 29 juillet 1881 sur la *Presse*. « Il est défendu d'ouvrir et d'annoncer publiquement des souscriptions ayant pour objet d'indemniser des amendes, frais et dommages-intérêts prononcés par des condamnations en matière criminelle et correctionnelle. La contravention est punie d'un emprisonnement de huit jours à six mois, et d'une amende de 100 à 1,000 fr. ou de l'une des deux

peines seulement. L'interdiction avait été faite par les lois des juillet 1849 et 9 décembre 1835 ; la loi du 29 juillet 1881 a réd peine.

Sous-Préfets. T. III, p. 404.

Comme les préfets, les sous-préfets sont nommés par décre la proposition du ministre de l'intérieur et révocables dans la m forme. Les sous-préfectures sont divisées en trois classes au p de vue du traitement (7,000 fr. 1re classe; 6,000 fr. 2e et 4,500 Le traitement est en principe attaché à la résidence, mais après ans d'exercice dans le même arrondissement, le sous-préfet être personnellement promu à la classe supérieure (déc. du 25 1855 et du 15 avril 1877, art. 2). On peut accorder la même mais seulement après sept années de service, aux sous-préfets ont résidé dans plusieurs départements.

Lorsqu'un sous-préfet est empêché, le préfet doit pourvoir remplacement en désignant le suppléant *parmi les fonctionnaire ministratifs de l'arrondissement* (ordonnance du 29 mars 1821 dinairement, l'intérim est confié à un membre du conseil géné à un membre du conseil d'arrondissement; le préfet envoie un seiller de préfecture si les conseillers généraux ou d'arrondisse ne pouvaient pas être désignés pour le remplacement.

Le sous-préfet est avant tout un agent de transmission entre administrations municipales et la préfecture. Il est aussi agent truction, car les dossiers qu'il transmet au préfet sont accompa de son avis. La suppression des sous-préfets a souvent été de par le motif qu'ils étaient inutiles et que la poste suffira service de transmission. Il est évident cependant que la pos pourrait pas les remplacer comme agents d'instruction. pour la bonne solution des affaires qu'elles soient examinées par un fonctionnaire rapproché des lieux où elles naissent l'avis d'une autorité impartiale éclaire le préfet. D'ailleurs, les préfets ont quelques attributions propres qui leur ont été conf par des lois spéciales et dont le nombre, fort restreint autrefois, augmenté par le décret du 13 avril 1861 (art. 6). Le préfet lui déléguer ses pouvoirs pour des affaires déterminées et, s'il a pas délégation, le sous-préfet doit, en cas d'urgence, prendre tanément les mesures qui seraient nécessaires au maintien de l'ordre

Sous-Préfets (Compétence contentieuse). T. VII, p. 444.

Nous avons vu que les sous-préfets étaient compétents pour do ner ou refuser l'autorisation de former les établissements dangere

ou insalubres de troisième classe. Par sa nature, cette attribution devrait être considérée comme étant d'administration pure; mais une disposition formelle du décret du 15 octobre 1810 n'a pas voulu que ce pouvoir fût discrétionnaire, et elle a permis aux parties de se pourvoir contre le refus du sous-préfet devant le conseil de préfecture. La nature du recours prouve que, par exception, le législateur a rendu contentieuse une matière de police et d'administration pure (Décret du 15 avril 1877).

Substitution fideicommissaire (*Enregistrement*). T. VI, p. 413.

Dans les cas où, par exception, la substitution fideicommissaire est permise (art. 1048 et suiv. C. civ.), le *grevé* est un propriétaire sous condition résolutoire. Le droit proportionnel est donc exigible au moment de la donation ou, s'il s'agit d'un legs, au décès du testateur, et n'est pas restituable à la mort du grevé, le droit ayant été régulièrement perçu (art. 60 de la loi du 22 frimaire an VII). A l'ouverture de la substitution l'*appelé* devrait être considéré, par suite de cette résolution, comme un successeur du donateur : *substitutus capit a gravante non a gravato*. Mais conformément à l'ancienne jurisprudence, notre législation voit dans l'appelé un successeur du grevé, d'où résulte l'obligation de payer un droit proportionnel de mutation pour décès, du grevé à l'appelé.

Subvention extraordinaire. T. VI, p. 452.

L'art. 14 de la loi du 21 mai 1836 établit une *subvention spéciale* pour la réparation des chemins vicinaux qui sont extraordinairement dégradés par le voisinage d'une exploitation de mines, de carrières, de forêts, ou de tout autre *établissement industriel* appartenant à l'État, à des établissements publics ou à des particuliers. Ces subventions sont fixées par les conseils de préfecture, après expertise contradictoire, et recouvrées comme en matière de contributions directes. Les propriétaires de ces établissements peuvent s'exonérer par abonnement; le montant de l'abonnement est fixé par la commission départementale (art. 86, § 2, de la loi du 10 août 1871) et, en cas de difficulté, par le conseil de préfecture statuant au contentieux.

Trois conditions sont nécessaires pour que la subvention spéciale soit exigible. Il faut 1° qu'il s'agisse d'un chemin entretenu à l'état de *viabilité;* 2° que la dégradation du chemin soit *extraordinaire;* 3° qu'elle soit causée par un établissement de l'espèce de ceux qui sont énumérés par l'art. 14 de la loi du 21 mai 1836. La loi désigne expressément les exploitations de mines, de carrières et de forêts,

et, à part ces trois espèces d'exploitations, elle ne soumet à la subvention spéciale par une formule générale que les *établissements industriels*. Par conséquent, dans les cas où le dommage est causé par des transports agricoles, la subvention ne serait pas exigible, s'il n'y avait ni mine, ni carrière, ni forêt. Mais si la dégradation était causée par un établissement d'agriculture industrielle avec distillerie, sucrerie, on pourrait juger en fait que c'est un établissement industriel.

Il n'est d'ailleurs pas nécessaire que le dégât soit causé par le propriétaire de l'établissement, et la subvention serait due alors même que l'établissement ne serait que l'occasion du préjudice, par exemple si le chemin était dégradé par les nombreux chalands qui se rendraient à l'établissement industriel [1].

Succession (Droits de) (*Enregistrement*). T. VI, p. 388.

Le droit de mutation pour décès est perçu d'après un tarif qui est applicable aux successions *ab intestat*, aux successions testamentaires et aux donations éventuelles. Le tarif s'élève à mesure que le degré de parenté s'éloigne, et le droit le plus fort est exigé dans les cas où la succession est transmise à des personnes non parentes. C'est ce droit qui est dû lorsque les conjoints et les enfants naturels succèdent aux biens à défaut de parents au degré successible (art. 758 et 767 du Cod. civ.). Si, au contraire, ils sont appelés en concours avec d'autres héritiers, l'époux survivant paie suivant son tarif spécial et l'enfant naturel paie d'après le tarif en ligne directe dans la succession de son père ou de sa mère. C'est aussi le tarif de la ligne directe qui est applicable aux père et mère naturels (art. 765). En ligne collatérale, les frères ou sœurs naturels qui succèdent à un frère ou à une sœur naturels (art. 766 C. civ.) paient le droit proportionnel de 6 fr. 50 pour cent (8 fr. 12 1/2 avec les décimes). Les descendants des frères et sœurs naturels (art. 766 C. civ.), paient 6 fr. 50 p. 100 comme neveux, ou 7 fr. 50 (9 fr. 37 1/2 avec les décimes) comme petits-neveux.

Le droit de succession est un droit de mutation proportionnel, c'est le seul qui soit dû en cas de succession *ab intestat*. Quant aux successions testamentaires et aux successions contractuelles, elles procèdent d'un titre qui, au moment de sa confection, donne lieu à un droit fixe, en attendant que le décès rende le droit proportionnel exigible.

[1] Cons. d'Ét., 23 mars 1877, *Gilbert;* 13 juin 1879, *Brard et Cie*.

La mort naturelle, depuis que la mort civile a été supprimée par la loi du 31 mai 1854, est la seule cause qui donne ouverture à la succession. Dans le délai de six mois qui suit l'ouverture, l'héritier, le légataire ou le donataire éventuel est tenu de faire la déclaration de succession, à peine de payer un demi-droit en sus si la déclaration est faite tardivement (art. 39 de la loi du 22 frimaire an VII). Cette déclaration doit être faite au bureau du *receveur compétent*, c'est-à-dire pour les meubles au bureau du domicile du défunt et, pour les immeubles, au bureau de la situation de chacun d'eux.

Il y a, d'après l'art. 32 de la loi de frimaire, une différence importante entre les héritiers et les donataires ou légataires. Les premiers sont solidairement obligés au paiement du droit, tandis que les autres ne sont tenus que pour leur part et portion. Cette proposition résulte de l'opposition qui existe entre les deux parties du § 1er de cet article. Il y a conséquemment grand intérêt à savoir quels sont les successeurs auxquels s'applique la qualité *d'héritiers*. Elle appartient aux parents légitimes, — ascendants, descendants ou collatéraux. — Il n'y aurait pas solidarité, par exemple, entre un légataire universel et un héritier réservataire; ils ne sont pas cohéritiers dans le sens de notre article, car le droit, pour chacun d'eux, procède d'un titre différent. Les légataires à titre universel ne seraient pas tenus solidairement, parce que, étant *colégataires*, ils ne rentrent pas dans l'expression *cohéritiers* employée par l'art. 32 de la loi de frimaire. D'un autre côté, le légataire à titre universel, qui succéderait concurremment avec les héritiers *ab intestat*, ne serait pas tenu solidairement ni réciproquement; car les deux titres de succession sont différents comme ils le sont dans le cas, précédemment examiné, du légataire universel en concours avec des héritiers à réserve.

Comment seront réglés les rapports entre les légataires et l'administration? Si les objets légués existent en nature dans la succession, ils passent directement du défunt au légataire et, comme la propriété n'a pas un seul instant reposé sur la tête de l'héritier, celui-ci n'est tenu du droit proportionnel que sur la succession, déduction faite des legs à titre particulier. La question est plus difficile lorsque les choses léguées n'existent pas dans la succession, le légataire n'a qu'une créance *ex testamento* contre l'héritier. Dans ce cas, on pourrait dire qu'il y a une double mutation :

1° Du défunt à l'héritier qui est tenu de payer le droit proportionnel sur le patrimoine sans distraction des charges;

2° De l'héritier au légataire.

Mais la prétention qu'avait élevée l'administration de percevoir les deux droits de mutation, repoussée d'abord par la jurisprudence de la Cour de cassation [1], a été condamnée définitivement par un avis du Conseil d'État du 10 septembre 1808, auquel généralement est attribuée la valeur d'une interprétation officielle. On peut, à la vérité, dire subtilement qu'il existe deux mutations; mais au fond, la distraction des legs est tout aussi équitable lorsque la disposition donne au légataire une créance dont l'effet est de diminuer la succession que dans le cas où les objets légués se trouvent en nature dans la succession. Le droit de succession est sans doute assis sur les biens héréditaires *sans distraction de charges*; mais le principe de la non-distraction a été fait pour les dettes et on ne considère pas comme des charges, dans cette acception, les dispositions testamentaires; car les legs sont plutôt un prélèvement qu'une charge de la succession.

Comment se fera le calcul des droits? D'après le système adopté par la jurisprudence, — le plus équitable, selon nous, — le droit proportionnel est perçu à l'égard du légataire et de l'héritier suivant le degré de leur parenté; seulement pour la liquidation du droit exigible de l'héritier, on fait la déduction du legs. Ainsi, supposons un patrimoine de 200,000 fr., un légataire universel non parent, et un frère du défunt, légataire d'une somme de 100,000 fr., somme qui n'existe pas en nature dans la succession. Le frère du défunt, à raison de 6 fr. 50 c. p. 100, paiera en principal 6,500 fr. [2]; cette déduction faite, il restera pour le légataire universel une somme de 100,000 fr., pour lesquels, à 9 p. 100, il sera dû 9,000 fr. de droit principal (11,250 avec les décimes). Le Trésor recevra donc 15,500 fr. de droits de mutation en principal (19,375 fr. avec les décimes. Cette manière de *supputer* et *d'imputer* est conforme aux principes qui ont servi de base à l'avis du 10 septembre 1808 [3].

[1] C. cass., arr. des 27 mai 1806 et 12 avril 1808; Merlin, *Répertoire*, v° *Légataire*, § VIII. V. aussi C. cass., Ch civ., arr. des 25 juin 1862, I, 370) et 29 novembre 1865 (D. P., 1866, I, 157).

[2] 8,125 avec les décimes, à raison de 8 fr. 12 1/2 pour cent.

[3] D'après un calcul qui a été soutenu par Merlin, il faudrait percevoir 9 p. 100 sur 200,000 fr., c'est-à-dire 18,000 fr. en principal. Mais on déduirait les 6,500 fr. payables par le légataire à titre particulier, ce qui laisserait seulement 11,500 fr. à la charge du légataire universel. Le Trésor recevrait en principal, d'après cette manière de calculer, 15,100 fr. au lieu de 15,500 qu'il perçoit d'après le mode admis par la jurisprudence de la Cour de cassation (C. cass., arr. du 30 mars 1858).

Quoique cet avis ne s'occupe expressément que du legs ayant pour objet des *sommes d'argent*, il serait applicable :

1° Lorsque le testateur a légué des effets mobiliers qui ne se trouvent pas en nature dans la succession ;

2° Même si le testateur avait légué un immeuble appartenant à son héritier, en l'obligeant à le transférer au légataire (*legatum per sinendi modum*).

Si l'avis ne prévoit pas expressément ces deux cas, son esprit, selon nous, en autorise l'extension. L'administration accepte cette solution pour les effets mobiliers, mais non pour les immeubles dont l'abandon serait imposé à l'héritier sur son patrimoine propre. D'après cette doctrine, le droit de transmission serait payé en entier par l'héritier sur la succession sans déduction relative au legs; de son côté, le légataire paierait un droit pour la libéralité qu'il reçoit en immeubles, et le tarif serait, pour chaque bénéficiaire, gradué suivant son degré de parenté.

Privilège du Trésor. — Indépendamment de l'action personnelle sur tous les biens de son débiteur, l'administration a une action réelle sur les *revenus* des biens à déclarer, *en quelques mains qu'ils se trouvent* (art. 32, *in fine* de la loi du 22 frimaire an VII). Malgré la généralité de ces expressions, le privilège ne confère pas au Trésor un droit *de suite* à l'égard des tiers acquéreurs, mais seulement un droit de *préférence* envers les autres créanciers. Cette restriction à la loi de frimaire résulte d'un avis du Conseil d'État approuvé le 21 septembre 1810, ayant la force d'une interprétation obligatoire[1].

L'affectation par préférence ne porte que sur les revenus postérieurs au décès[2]; il n'y a pas à distinguer entre les meubles et les immeubles, entre les fruits civils et les fruits naturels ou industriels[3].

La régie a élevé, dans ces derniers temps, la prétention à un droit de préférence sur la propriété des biens héréditaires, et cette doctrine a été soutenue, dans une affaire qui fit grand bruit, par le

[1] Mais la restriction ne profite qu'au *tiers acquéreur;* elle ne pourrait pas être invoquée par le légataire de l'usufruit; c'est un successeur et non un tiers acquéreur.

[2] « C'est le décès qui est la cause de l'obligation et, en général, le nantissement ne précède pas la créance garantie. » Demante, 3e édit., t. II, p. 321. — Lyon, 24 avril 1863.

[3] Les auteurs de la loi de frimaire étaient partis de cette idée que le droit de mutation pouvait être payé avec le revenu d'une année.

ministère public devant la Cour d'appel de Paris[1]. Elle était dans le réquisitoire appuyée sur deux raisons : 1° le droit de mutation est dû à l'État qui assure à chacun le droit de disposer des biens dont il a été primitivement propriétaire. Le privilège du Trésor ne serait donc qu'une rétention sur la concession primitive ; 2° les droits de mutation sont dus sur l'actif brut de la succession et sans distraction de charges. La première de ces raisons a été repoussée comme subversive du droit de propriété. La seconde tient à une fausse interprétation de l'article qui oblige à payer sans distraction des charges; car cette règle n'a été établie qu'en vue des rapports entre l'administration et l'héritier et non pour les relations de la Régie avec les créanciers[2]. — Au reste, le privilège du Trésor n'est assis par l'article 32 de la loi de frimaire que sur les revenus postérieurs à l'ouverture de la succession, et aucun autre texte n'a étendu sa portée au delà de cette mesure. La spécialité de cette disposition nous paraît emporter exclusion de tout autre droit de préférence fondé sur des considérations générales. *Inclusione unius fit exclusio alterius.* Il est vrai que ce n'est là qu'un argument *à contrario* ; mais cette espèce d'argument a ici une force particulière parce qu'il produit un retour au droit commun[3].

Le privilège écarté, on se demande encore si l'administration peut concourir avec les créanciers héréditaires dans la distribution par contribution des capitaux de la succession. En d'autres termes, le Trésor est-il, en ce qui concerne les droits de mutation, créancier de l'héritier ou créancier du défunt? La succession ne peut être grevée que des dettes transmises par le défunt, et cette transmission n'a pas lieu en ce qui concerne une obligation qui ne prend

[1] Conclusions de M. de Labaume, premier avocat général, depuis premier président à Montpellier.

[2] Une jurisprudence aujourd'hui constante n'accorde à l'administration de privilège que sur les revenus postérieurs à l'ouverture de la succession. La Cour de Paris, sans adopter le motif tiré du droit primordial de l'État, avait cependant reconnu l'existence du privilège sur les biens héréditaires dans son arrêt du 13 mars 1855. Mais la Cour de cassation, par quatre arrêts du même jour, du 23 juin 1857, a limité le privilège du Trésor aux revenus. L'administration s'est rendue, ainsi que cela résulte de *l'Instruction générale*, 2114, § 8.

[3] Il y a dans la législation de frimaire un souvenir de l'ancien droit; cependant les effets de la saisie féodale étaient plus étendus. *Coutume de Paris*, art. 24 : « Le seigneur féodal s'en peut prendre à la chose pour les profits de son fief. » Par la saisie féodale, le seigneur faisait les fruits siens pendant tout le temps que durait la saisie. Il avait en outre une action hypothécaire contre tout tiers acquéreur du fief. Claude de Ferrière, sur l'article 24.

issance qu'après le décès. La dette est donc personnelle à l'héri-
r et par conséquent le Trésor, loin d'être privilégié à l'encontre
s créanciers héréditaires sur les capitaux de la succession, n'est
ème pas cocréancier. Ainsi les créanciers de la succession, s'ils
t demandé la séparation des patrimoines, auront conservé leur
sition à l'égard de l'administration aussi bien qu'à l'égard des
anciers de l'héritier[1]. Cette proposition n'est pas inconciliable
ec le privilège du Trésor sur les revenus de la succession ; car ces
enus appartenant à l'héritier pouvaient être affectés à la sûreté
ne dette contractée par l'héritier à l'occasion de la succession qui
oduit ces fruits. Le privilège n'a d'ailleurs pour objet que les fruits
stérieurs au décès.

Héritier sous bénéfice d'inventaire. — Après l'ouverture de la suc-
sion, l'héritier peut choisir entre trois partis. S'il accepte pure-
nt et simplement, sa qualité devient définitive et les droits de
tation qu'il a payés au Trésor, avant de se prononcer, sont irré-
ablement acquis. Il en serait de même en cas d'acceptation sous
éfice d'inventaire. A l'égard du Trésor, l'héritier bénéficiaire est
débiteur personnel ; le droit de mutation n'est pas une dette de
succession, mais une dette propre du successeur, puisqu'elle
ppartient pas à la catégorie des obligations qui sont transmises.
l'héritier ne peut pas opposer à la Régie son bénéfice d'inven-
e, pourrait-il au moins à l'égard des créanciers héréditaires,
ter en compte la somme qu'il a été obligé de payer ?

Si l'héritier sous bénéfice d'inventaire, en acquittant les droits
succession, paie une dette qui lui est personnelle et non une
te de la succession, il faudrait en conclure, comme nous l'avons
strictissimâ interpretatione à la page 394 du tome VI, que
ritier ne pourrait pas faire supporter par la masse héréditaire la
étition des sommes payées à la régie de l'enregistrement ; ni
ne se faire subroger par l'administration au privilège des fruits
'année. En effet, l'art. 1251 C. civ. n'accorde la subrogation à
ritier bénéficiaire que pour le paiement des *dettes de la succes-*
, et d'un autre côté, l'idée de subrogation est inconciliable avec
aiement d'une dette propre du débiteur qui paie. Mais il faut
sidérer que si les créanciers de la succession peuvent actionner
ritier bénéficiaire, c'est parce qu'il s'est soumis au paiement des

[1] Nous admettons cependant, dit M. Demante, pour ne pas rendre illusoire le
ège de l'administration, qu'elle pourrait saisir arrêter les capitaux jusqu'à par-
aiement des droits de mutation au moyen des revenus » (3e édit., t. II, p. 326).

droits en acceptant sous bénéfice d'inventaire. Sans cette acceptation, on aurait nommé un curateur à la succession vacante, et il aurait fallu payer les droits du chef de l'*héritier inconnu*. Ces droits auraient incontestablement été prélevés sur la masse héréditaire. Pourquoi les sommes payées par l'héritier bénéficiaire ne le seraient-elles pas aussi? Si l'héritier bénéficiaire est plus rapproché que le quatrième degré, les droits seront moins élevés que ceux qui sont dus pour la succession vacante : il est vrai que le contraire pourrait arriver ; mais au moins serait-il juste d'accorder la répétition jusqu'à concurrence de la plus faible des deux sommes. Dans la pratique, l'héritier bénéficiaire est admis à demander l'autorisation au tribunal de faire vendre des biens héréditaires pour appliquer le produit de la vente au paiement des droits de succession (Naquet, t. II, n° 871, p. 324)[1]. On admet aussi que l'héritier bénéficiaire qui a payé les droits de succession peut se faire subroger par la Régie à son privilège sur les fruits de l'année[2].

Héritier renonçant. — L'héritier renonçant est censé n'avoir jamais été héritier, et la succession passe aux successibles de la classe ou du degré postérieurs. Or, il pourrait se faire que l'héritier appelé à défaut du renonçant, eût à payer par suite de l'éloignement de sa parenté, un droit de mutation plus élevé. Il y aurait lieu à un supplément de droit; et les sommes antérieurement payées seraient remboursées à l'héritier qui renonce par celui qui prend sa place. La restitution ne peut pas être demandée au Trésor à cause de l'article 60; mais l'héritier qui profite des paiements faits par le renonçant est tenu d'indemniser ce dernier qui ne doit rien, sa déclaration au greffe l'ayant rendu étranger à la succession. Si, au contraire, la renonciation appelait un héritier dont la parenté donnerait lieu à la perception d'un droit plus faible que celle du renonçant, si, par exemple, un frère était remplacé par un ascendant, le Trésor ne rendrait pas la différence, parce que la perception a été faite régulièrement.

Les développements qui précèdent ne s'appliquent qu'à la renonciation pure et simple par déclaration au greffe. Si elle était faite pour un prix, elle vaudrait acceptation; il y aurait alors deux mutations et, par conséquent, deux droits à percevoir (art. [illegible] C. civ.).

[1] M. Naquet considère les droits de succession comme une dette de la succession et accorde la subrogation en vertu de l'art. 1251, n° 3, C. civ.

[2] C'est l'opinion de M. Demante (t. II, p. 330).

Succession vacante. — Lorsque la succession est vacante, les éanciers font nommer un curateur afin d'avoir un contradicteur à ırs actions et réclamations. Le curateur n'est pas un successeur, ais un représentant à titre de mandataire. Il semble donc qu'aucun oit ne devrait être exigé, en cas de vacance de la succession. Cendant la jurisprudence de la Cour de cassation, d'accord avec la atique de l'administration, décide qu'en ce cas le droit de mutation ; exigible. La raison le plus plausible qui puisse être invoquée à ppui de cette doctrine est celle que donnait Merlin quant il disait[1] e « le curateur était chargé d'agir dans l'intérêt de l'héritier inconnu qui peut se présenter et qu'ainsi il doit, par mesure conservatoire, acquitter les droits du chef de cet héritier contre lequel, à son insu, court le délai fatal. » Cette doctrine rencontre, dans pplication, une difficulté grave qui tient à ce que l'héritier que ɔrésente le curateur est inconnu. D'après quel tarif le droit sera- payé ? L'administration distingue entre le cas où la succession ɔient vacante par la renonciation d'un héritier et celui où il n'y ımais eu d'héritier connu. Dans la première hypothèse, elle perd le droit de mutation d'après la parenté du renonçant et, dans seconde, elle suppose que l'héritier inconnu est au delà du quaème degré, ce qui donne lieu au paiement du droit à raison de). 100. Enfin l'administration restitue la différence si un héritier ıs rapproché se présente pour réclamer la succession vacante. Cette titution implique la non-régularité de la perception ; sinon l'art. de la loi de frimaire serait un obstacle à la restitution du droit, avait été perçu régulièrement[2].

La solution arbitraire à laquelle la régie a été obligée de recourir nontre que la jurisprudence et la pratique administrative sont ;agées dans une fausse voie. Au reste, il est à remarquer que ne se présente personne qui réalise l'hypothèse de *l'héritier ɔnnu*, l'administration ne restituera pas le droit aux créanciers. ıx-ci, par conséquent, auront perdu une partie de leur créance, sorte que le curateur aura par mesure conservatoire payé le it de mutation, sans qu'il y ait mutation, et dans l'intérêt d'un itier non-seulement inconnu mais qui n'existe pas. Il serait plus

Merlin, *Questions de droit*, v° *Succession vacante*. § 2.

La succession est vacante à deux conditions : 1° qu'il n'y ait pas d'héritier régu- connu ; 2° qu'il n'y ait pas d'héritier irrégulier acceptant. L'État lui-même s'abs- de réclamer une succession si elle est onéreuse. Les instructions aux agents domaines leur recommandent de ne pas exercer, en ce cas, les droits de l'État.

conforme à la vérité de considérer le curateur comme un liquidateur, et de ne percevoir aucun droit de mutation tant que l'héritier ne réclamera pas. L'héritier inconnu qui se présenterait après les délais accordés pour la déclaration, paierait le demi-droit, peine de sa négligence, ou en obtiendrait la remise, s'il n'avait rien à se reprocher. Aucun successible ne se présentant, si la liquidation donnait un reliquat en excédant, l'État en profiterait à titre de déshérence. Ainsi l'équité serait pleinement satisfaite : si la succession était onéreuse, les créanciers se partageraient l'actif, sans avoir à subir la concurrence de l'administration. S'il restait un excédant, le Trésor en profiterait. En tout cas, l'héritier inconnu qui se présenterait plus tard pour réclamer le *boni* ne l'obtiendrait qu'en acquittant le droit de mutation d'après son degré de parenté et même le demi-droit en sus après l'expiration du délai de six mois[1].

En cas d'absence, l'article 40 de la loi du 28 avril 1816 dispose que « les héritiers, légataires ou tous autres appelés à exercer des droits subordonnés au décès d'un individu dont l'absence est déclarée, sont tenus de faire, dans les six mois du jour de l'envoi en possession provisoire, la déclaration à laquelle ils seraient tenus s'ils étaient appelés par l'effet de la mort, et d'acquitter les droits sur la *valeur entière* des biens ou droits qu'ils recueillent. » Il s'agit ici des héritiers présomptifs au jour de la disparition ou des dernières nouvelles (art. 120 C. civ.). Cependant si le tarif des droits avait été modifié entre les dernières nouvelles et le jugement qui déclare l'absence, on n'appliquerait pas celui du jour des dernières nouvelles. Le texte de l'article 40 de la loi du 28 avril 1816 veut qu'on suive le tarif en vigueur au moment où a été rendu le jugement déclarant l'absence, car le délai de six mois court de l'envoi en possession provisoire. Ce paiement n'est que provisoire, et si l'absent revenait, les droits seraient restitués. Le Trésor retiendrait seulement une part afférente à la *jouissance* des héritiers. C'est en s'appuyant sur le mot *jouissance* qu'emploie l'article 40 de la loi du 28 avril 1816, que l'administration perçoit le droit comme s'il s'agissait d'un usufruit. L'usufruit est des neuf dixièmes, des quatre

[1] Les droits de mutation sont dus par les héritiers d'un étranger décédé en France sur les biens auxquels ils succèdent d'après la loi française. Trib. de Rouen, jugement du 22 juin 1864 (D. P., 1865, III, 13). Cette solution peut être appuyée non sur le caractère *réel* du statut fiscal, mais sur ce motif que l'enregistrement est un impôt, et que les étrangers qui profitent de la protection sociale en France doivent participer aux charges publiques par le paiement des taxes.

cinquièmes ou de la totalité, suivant les distinctions établies par l'article 127 C. civ.[1].

La déclaration de succession ne doit comprendre que les biens ayant une consistance actuelle et qui ne dépendent d'aucune éventualité[2]. Les objets subordonnés à une condition ne sont mentionnés que pour mémoire, l'impôt ne les frappant qu'après la réalisation de la condition[3]. Il en est de même des biens litigieux, dont l'existence même est en question. Il est vrai que la cession à titre onéreux d'un droit litigieux est taxée au droit proportionnel; mais, en ce cas, l'impôt frappe sur le prix qui est fixé pour la vente à forfait. La cession d'ailleurs confère actuellement et définitivement le droit à profiter des chances du litige, et c'est ce droit transmis moyennant une somme déterminée qui sert de base à l'application du tarif proportionnel. Pour les droits de succession, il est impossible de dire, au moment de la déclaration, si l'objet litigieux est ou non dans les biens du *de cujus*, et quant au droit à profiter du litige, il est impossible, à défaut de prix, de dire ce qu'il vaut[4].

Les créances dont le recouvrement est incertain devraient, en équité, être comprises dans la déclaration, non pour le capital exprimé au titre, mais pour une somme à laquelle les parties évaluent la probabilité de paiement, sauf le droit pour l'administration de vérifier l'exactitude de la déclaration comme s'il s'agissait de meubles corporels[5] (art. 14, n° 8, de la loi de frimaire an VII). La loi qui ordonne la perception du droit sur le capital exprimé ne parle

[1] Instruction du 3 fructidor an XIII, n° 290.

[2] Le droit de mutation perçu sur des biens déclarés par erreur de fait comme faisant partie d'une succession, peut-il être répété quand l'erreur est démontrée? Une décision ministérielle du 12 avril 1828 admet « la faculté de répéter lorsqu'il s'agit d'une erreur de fait où, comme dans l'espèce, les héritiers auraient déclaré des biens qui seraient reconnus légalement étrangers à la succession. » V. les observations de M. Testoud, *Revue critique*, 6 juin 1883 et Cour de cass., 13 décembre 1881.

[3] L'immeuble acheté par le supérieur d'une communauté religieuse, lorsque celle-ci n'a pas été autorisée à faire l'acquisition, doit être compris dans la succession du religieux acquéreur, bien que celui-ci ait, à plusieurs reprises, déclaré qu'il avait acheté pour le compte de la communauté. Trib. de Lyon, jug. du 31 juillet 1883 (D. P., 1883, V, 247).

[4] V. Trib. Condom, 24 février 1881 (D. P., 1883, V, 247).

[5] L'erreur commise dans la déclaration par l'administrateur d'une succession ne donne pas lieu à la restitution des droits perçus; car, la perception est régulière puisqu'elle se fait sur la *déclaration* (art. 60 de la loi de frimaire). Trib. de la Seine, jug. du 4 août 1866 (D. P., 1867, III, 3).

formellement que des titres constitutifs de la créance et de leurs *cessions* ou *transports*, c'est-à-dire des transmissions à titre onéreux. Cette disposition ne fait donc nullement obstacle à ce que, pour les transmissions à titre gratuit, le droit ne soit restreint à la valeur réelle de la créance. Cependant la jurisprudence de la Cour de cassation décide qu'en ce cas il y a lieu de percevoir un droit sur la somme exprimée dans l'acte, alors même que le créancier ne pourrait recouvrer qu'une partie de sa créance[1]. Par suite, l'héritier n'est admis à porter ces créances pour mémoire qu'autant qu'il déclare *renoncer à exiger les créances devenues caduques par l'insolvabilité du débiteur ou par la prescription*. Mais on peut à cette jurisprudence faire deux objections décisives : 1° cette renonciation ne produirait aucun effet, puisque le débiteur n'est pas partie dans la déclaration de succession; 2° il serait impossible d'imposer cette renonciation dans le cas où il s'agirait de successions échues à des mineurs ou à d'autres incapables. Ainsi, en s'écartant de l'équité, on est conduit à des mesures qui ne sont même pas praticables[2].

Le droit au bail, qui, dans les grandes villes, est quelquefois un instrument de fortune, ne doit cependant pas être compris dans la déclaration de succession. C'est un droit qui ne vaut que par l'habileté de celui qui l'exerce, et, à défaut de cette industrie, c'est plutôt une charge, souvent fort lourde, qu'un avantage. Le bail *héréditaire*, tel qu'il existe en Alsace, n'est lui-même, en règle générale, qu'une jouissance, et n'est passible d'aucun droit de mutation pour décès[3].

Lorsqu'un titre est affecté d'une condition, le bien auquel il se réfère doit être porté dans la déclaration de succession de celle des parties qui est propriétaire sous condition résolutoire[4]. La possibi-

[1] C. cass., arrêt du 24 avril 1861.

[2] Les biens recouvrés postérieurement au décès du *de cujus*, doivent être l'objet d'une déclaration supplémentaire, et le délai de six mois ne court que du recouvrement de ces biens. C. cass., arr. du 5 mars 1883 (D. P., 1883, I, 396).

[3] C. cass., Ch. réunies, arr. du 24 novembre 1837. La Chambre civile, par un arrêt du 16 juin 1852, a décidé qu'il y avait, dans le cas des baux emphytéotiques, transmission du *domaine utile* et obligation de payer le droit de mutation pour décès. Cet arrêt ne se met cependant pas en contradiction avec l'arrêt de 1837, et s'appuie, pour exiger le droit de mutation, sur des circonstances particulières à la cause. Ces par la déclaration estimative des parties que doit être établi le revenu du domaine utile pour la liquidation du droit de mutation à titre gratuit ou par décès des biens compris dans un bail emphytéotique? Solut. de l'administration de l'enregistrement du 14 septembre 1881 (D. P., 1883, V, 247).

[4] Si un propriétaire exproprié pour cause d'utilité meurt après un jugement d'ex-

lité de résolution n'empêche pas que la propriété ne réside sur la tête du possesseur actuel, et d'ailleurs la condition ne se réalisera peut-être jamais. Ainsi la chose vendue à réméré doit être portée dans la succession de l'acheteur, s'il meurt *pendente conditione*. Cependant il pourrait se faire que le réméré fût exercé avant la déclaration de succession; la déclaration comprendrait alors la somme remboursée par le vendeur et non la chose elle-même. Si le vendeur mourait laissant à ses héritiers la faculté d'exercer le réméré, la déclaration de succession ne comprendrait pas la chose vendue, parce que les successeurs ne recueillent qu'une option dont l'effet est d'ailleurs subordonné à un remboursement.

La chose vendue, dont le prix n'a pas encore été payé, doit être portée dans la déclaration de succession de l'acheteur, puisqu'il est propriétaire, que le paiement peut, à tout moment, être fait, et que d'ailleurs les droits de mutation sont dus sur la succession, *sans distraction de charges*. Si le vendeur mourait avant la libération de l'acheteur, la créance du prix devrait être portée dans la déclaration de sa succession, comme y figurerait l'argent provenant du paiement antérieur à la déclaration. Quant à l'action en résolution (art. 1184 C. civ.), il n'y a pas liéu de la porter à l'actif de la succession du vendeur pour plusieurs raisons : 1° parce que les héritiers ne reçoivent qu'une faculté; 2° parce que ce n'est qu'un droit accessoire qui garantit le droit principal de la demande en paiement du prix, et que la créance du prix a été déclarée; 3° parce qu'en cas de résolution, le vendeur sera tenu de payer un droit de mutation à titre onéreux, comme s'il devenait propriétaire *ex causâ novâ*.

Si la créance du prix avait été déléguée, à partir de quel moment serait-elle sortie du patrimoine du vendeur? Le jour où la délégation aurait été acceptée par le délégataire.

Quant aux offices, leur transmission a été soumise à des règles spéciales par la loi du 25 juin 1841. Le droit proportionnel de transmission ne peut jamais être inférieur à 2 0/0. Ainsi, même en ligne directe, on percevrait 2 au lieu de 1 0/0.

Enfin d'après la loi du 21 juin 1875, article 6, il faut déclarer comme faisant partie de la succession les sommes qui sont dues par l'assureur pour indemnité à raison du décès de l'assuré. Avant que la question ne fût tranchée par cette disposition, on discutait sur le

propriation, il faut porter dans la déclaration de sa succession non la propriété mais le droit à l'indemnité. Sol. de l'administration, du 4 mai 1881 (D. P., 1881, III, 8).

point de savoir si une créance née après la mort et à cause de la mort du *de cujus* pouvait être considérée comme une part de la succession. Le décès étant la condition à laquelle la créance est subordonnée, il y a effet rétroactif de la condition au moment même du décès.

Sucres (Impôts sur les). T. VI, p. 245.

Les sucres ont une triple provenance, et à ce point de vue, on distingue :

1° Les sucres des colonies ;

2° Les sucres étrangers ;

3° Les sucres indigènes.

L'industrie indigène des sucres de betterave fut protégée, à l'origine, par l'exemption de la taxe qui frappait les sucres des colonies. A la faveur de cette protection, la fabrique du sucre de betterave qui avait d'abord été dédaignée comme une industrie à peine viable, prit tant d'extension, que les colonies s'émurent et réclamèrent l'établissement d'un droit sur le sucre français. Plus tard, l'émancipation des noirs fit renchérir la production aux colonies à ce point que, par une remarquable interversion de rôles, il fallut protéger l'industrie coloniale contre sa rivale. Le décret du 27 mars 1852 avait fixé à 45 fr. par 100 kilogr. le droit sur les sucres indigènes et accordé aux sucres des colonies un dégrèvement de 7 fr. Quant aux sucres étrangers, ils étaient au contraire, grevés d'une surtaxe de 12 fr. qui portait le droit à 57 francs par 100 kilog.[1]. La loi du 23 mai 1860 réduisit le droit à 25 fr. pour les sucres indigènes et pour ceux venant des colonies françaises; à 28 fr. pour ceux arrivant hors d'Europe et à 34 fr. pour ceux provenant des entrepôts.

Le droit fut relevé après la guerre de 1870, puis réduit par la loi du 19 juillet 1880 qui le fixa au chiffre de 40 fr. par 100 kilogr. Une loi du 29 juillet 1884 l'a augmenté de 10 fr. avec détaxe au profit du sucre colonial venant en France. Une disposition importante de cette loi donne aux fabricants la faculté de choisir entre le droit tel qu'il a été perçu jusqu'à présent et un droit sur les betteraves employées à la fabrication, suivant un rendement qui est fixé par la loi à 5 kilogr. de sucre par 100 kilogr. de betteraves.

[1] La loi du 23 mai 1860 maintenait, pour les sucres provenant de nos colonies au delà du cap de Bonne-Espérance, jusqu'au 30 juin 1864, la taxe différentielle de 3 fr. établie par l'art. 9 de la loi du 13 juin 1851. A partir du 1er juillet 1864 la taxe différentielle devait être réduite à 1 fr. 50 jusqu'au 30 juin 1865, époque à laquelle était fixée la suppression.

qui s'élèvera progressivement jusqu'à un rendement de 6 kilogr. à la fin du troisième exercice suivant. Ceux qui auront l'habileté d'augmenter l'extraction saccharine produiront le surplus en franchise de droits et y trouveront une prime à leur industrie.

Le droit sur les sucres étrangers et coloniaux est un droit de douane. Quant à celui qui grève les sucres indigènes, c'est un impôt de *consommation* qui est dû à la sortie de la fabrique, ou, s'il est dirigé sur un entrepôt, à la sortie de l'entrepôt; aussi les fabriques sont-elles, pour en assurer la perception, soumises à l'*exercice* des agents de la régie[1].

La raffinerie des sucres ne pourrait pas lutter contre l'industrie étrangère si elle avait à supporter définitivement les droits sur les sucres bruts qu'elle emploie. Les droits perçus sur les sucres bruts étaient autrefois restitués à la sortie des sucres raffinés (*drawback*). Seulement, à cause du déchet que produit l'opération du raffinage, on avait établi la proportion du rendement. La loi du 2 juillet 1840 l'avait fixée à 75 kilogr. de sucre raffiné pour 100 kilogr. de sucre brut. Comme les procédés de fabrication permettaient d'extraire une quantité plus grande que celle qui avait été officiellement arrêtée, les raffineurs obtenaient plus que la restitution de ce qu'ils avaient payé; c'était une véritable prime sur la différence entre le rendement effectif et le rendement officiel. Cette prime n'étant accordée que pour les sucres exportés, on s'explique comment le sucre français était moins cher à l'étranger qu'en France, malgré les frais de transport. Il y avait perte pour le Trésor, car il était obligé de rendre sur le sucre raffiné plus qu'il n'avait perçu sur le sucre brut.

La loi des 19 avril-7 mai 1864, article 5, substitua l'*admission temporaire* en franchise au système de la restitution des droits ou *drawback*. Les taxes ne sont pas acquittées pour les sucres destinés au raffinage, mais seulement cautionnées, et les cautions sont déchargées en justifiant de la sortie d'une quantité correspondante de sucre raffiné. La loi fixe aussi, en élevant le chiffre, la proportion du rendement au raffinage sur 100 kilogr. de sucre brut. Ainsi le

[1] Règlement du 1er septembre 1852, relatif à la perception du droit sur les sucres. Avant que le jus extrait de la betterave soit soumis à la défécation, on calcule sa richesse à raison de 1,425 grammes par 100 litres de jus et le volume du jus est déterminé d'après la contenance des chaudières, déduction faite de 10 p. 0/0. — Comme cette évaluation est un *minimum*, on dresse après la défécation un inventaire des quantités fabriquées, et le droit est perçu sur les manquants. La loi du 23 mai 1860 permet cependant aux fabricants de faire un abonnement en s'obligeant à payer le montant des droits sur la prise en charge avant la défécation.

raffineur, s'il perfectionne ses procédés d'extraction, gagne sur la vente parce qu'il obtient une part de produits exempts de droits; le Trésor ne perçoit pas tout ce qui lui reviendrait mais il ne rend pas au delà de ce qu'il a reçu, car n'ayant pas encaissé les taxes, il n'a pas à restituer.

Jusqu'à 1864, l'importation du sucre raffiné était prohibée; elle n'est soumise aujourd'hui qu'à un droit d'entrée.

Enfin, tout fabricant de sucre ou de glucose est soumis à un droit de licence de 100 fr. en principal (loi du 1er septembre 1871, art. 6).

Synagogues et Consistoires. T. V, p. 221.

Dans les communions protestantes, réformée et luthérienne, partout où il y a un pasteur, existe en même temps une paroisse, personne morale, capable d'acquérir et d'aliéner. A côté du pasteur se trouve un *conseil presbytéral* composé de quatre membres au moins et de sept au plus, nommés par le suffrage des coreligionnaires paroissiaux et renouvelables, tous les trois ans, par moitié. Il est présidé par le pasteur ou l'un des pasteurs (décret du 26 mars 1852.) Les conseils presbytéraux sont chargés d'administrer les paroisses, sous l'autorité du *consistoire*. Chaque circonscription contenant six mille âmes de population protestante est le siège d'une assemblée appelée consistoire, et qui comprend : 1° le conseil presbytéral du chef-lieu, lequel a un nombre de membres double du nombre ordinaire; 2° de tous les pasteurs du ressort; 3° d'un membre délégué par chaque conseil presbytéral du ressort. Le consistoire est, comme le conseil presbytéral, soumis au renouvellement triennal; après chaque renouvellement, il nomme son président parmi les pasteurs qui en font partie; cette élection n'est définitive qu'après avoir été agréée par le gouvernement.

Le consistoire représente les paroisses, accepte les dons et legs avec l'autorisation du chef de l'État, achète, aliène ou transige sous la même autorisation, et enfin agit en justice[1] au nom des paroisses.

Pour le culte israélite, il y a un *consistoire départemental* toutes les fois que la population juive atteint le chiffre de 2,000 habitants; cependant le même département n'a jamais plusieurs consistoires.

[1] C'est ce qui résulte de la loi du 2 janvier 1817 et de l'ordonnance du 2 avril 1817, portant que les dons et legs seront acceptés « par les consistoires, lorsqu'il s'agira de legs faits pour la dotation des pasteurs et l'entretien du culte. » Une ordonnance du 23 mai 1834, qui oblige les consistoires à ne plaider qu'avec l'autorisation du conseil de préfecture implique que c'est le consistoire qui représente les paroisses en justice.

quelque élevé que soit le nombre de ses habitants israélites. S'il y a moins de 2,000 habitants dans un département, on le rattache au consistoire le plus voisin. Le consistoire départemental se compose 1° du grand rabbin de la circonscription consistoriale; 2° de quatre membres laïques nommés, pour huit ans, par les notables [1] de la circonscription et soumis, par moitié, tous les quatre ans, à réélection, mais rééligibles (art. 4 du décret des 29 août-14 décembre 1862). Des quatre membres laïques, le règlement exige que deux au moins résident au chef-lieu de la circonscription.

Le consistoire départemental représente en justice et dans les actes juridiques toutes les synagogues du ressort. Quant aux dons, legs, acquisitions et aliénations, il ne peut les accepter ou les contracter qu'avec l'autorisation du gouvernement.

Syndicats professionnels. T. II, p. 429.

La loi du 13 mars 1884 dispose que les art. 291-294 du Code pénal ne sont pas applicables aux associations que, sous le nom de syndicats, des ouvriers ou des patrons pourraient former, soit pour s'éclairer sur leurs intérêts, soit pour les défendre. Ces syndicats peuvent comprendre des membres de la même industrie ou d'industries similaires. Ils peuvent s'unir entre eux. La loi leur accorde pour acquérir non une capacité pleine, mais une certaine capacité proportionnée au but vers lequel ces syndicats peuvent tendre. Ce sont des personnes morales et non de simples associations.

T

Tabacs. T. VI, p. 263.

Ce monopole ne repose que sur des lois transitoires, dont la dernière (loi du 29 décembre 1882) a fixé le 1er janvier de 1893 pour terme à ce régime; mais on peut, sans trop de hardiesse, prédire que de nouvelles prorogations seront accordées, ou peut-être qu'une loi mettra définitivement ce monopole parmi nos institutions financières. La consommation de cette substance est si peu digne d'intérêt que, malgré les vices de l'impôt par voie de monopole, aucune réclamation sérieuse ne s'est élevée contre la vente des tabacs par l'État. Indépendamment de l'intérêt du Trésor, les consommateurs

[1] Art. 26 à 30 de l'ordonnance du 25 mai 1844. — On y trouve énumérées les catégories qui composent la liste de notables. Le décret des 29 août-14 décembre 1862 détermine les catégories des électeurs dans son art. 5.

n'ont eu jusqu'à présent qu'à se louer du monopole de la fabrication ; car l'expérience des pays où la fabrication est abandonnée à l'industrie privée, a prouvé que les acheteurs n'avaient rien à espérer de la liberté de cette industrie, au point de vue de la bonté de la consommation.

Voici quels sont les caractères qui distinguent cet impôt : 1° L'importation des tabacs étrangers est, en général, prohibée, à moins qu'elle ne soit faite pour le compte de la régie ; une loi a même disposé que les quatre cinquièmes au plus de l'approvisionnement seraient demandés à la production indigène, de telle sorte qu'un cinquième, au moins, est fourni par la production exotique. Quelques dispositions permettent aussi l'importation pour les particuliers, à la charge par eux d'acquitter les droits d'importation. 2° La culture du tabac n'est permise que dans certains départements ; elle est autorisée provisoirement et à titre d'essai sur quelques autres points. Les produits doivent en être vendus à la régie ou exportés. 3° La vente est faite par des agents commissionnés aux prix fixés par l'administration.

L'impôt consiste dans la différence entre le prix de vente et le prix de fabrication, déduction faite d'une somme représentant le bénéfice probable que ferait l'industrie privée si la fabrication du tabac était libre [1].

Le prix de vente a été fixé, par la loi du 29 février 1872, à 12 fr. 50 par kilogr. pour les tabacs ordinaires que la régie vend aux consommatenrs. — La même loi, art. 2, fixe le prix des scaferlati et rôles de cantine et des tabacs à fumer ou à mâcher destinés aux troupes de terre et de mer.

Théâtres (*Introduction*). T. I, p. 116.

Les subventions que donnent aux théâtres les villes ou l'État ont été l'objet des critiques les plus vives. Ceux, a-t-on dit, qui veulent se donner le plaisir du théâtre doivent en faire les frais, et il serait injuste d'en faire supporter une partie par des contribuables qui, soit par défaut d'instruction soit à cause de leur éloignement, n'en pourront jamais profiter. On répond que les contribuables supportent les dépenses de plusieurs autres services dont beaucoup ne profitent pas ; de ce nombre est l'instruction publique secondaire ou supérieure qui est payée par le budget et conséquemment même

[1] Il y a, en France, 14 manufactures qui alimentent 359 entrepôts ; la vente au détail est faite dans plus de trente mille débits. Les débitants achètent leurs approvisonnements aux entreposeurs.

par ceux qui n'envoient pas leurs enfants dans les collèges ou facultés. Le théâtre peut être considéré comme un moyen d'instruction, et, à ce point de vue, la subvention aux théâtres est aussi légitime que la subvention aux lycées. La subvention par les villes ne peut pas sérieusement être contestée, parce que c'est pour elles une spéculation productive. Elles veulent avoir de bons théâtres pour attirer les étrangers et augmenter le produit de l'octroi. Il en est de même de l'État par rapport aux autres États. Les bons théâtres sont un moyen d'attraction pour les voyageurs, et les voyageurs sont pour une foule d'industries une source de prospérité.

Timbre. T. VI, p. 431.

Le timbre est un impôt de consommation sur l'emploi du papier destiné aux actes. On distingue le *timbre de dimension* qui est un droit fixe, quelles que soient les sommes énoncées dans l'écrit; et le *timbre proportionnel* qui, pour certains actes, varie suivant l'importance des valeurs.

Le timbre de dimension avait été fixé par la loi du 28 avril 1816, art. 62, entre un maximum de 2 fr. et un minimum de 35 cent. Ce tarif a été modifié ainsi qu'il suit par la loi du 2 juillet 1862, art. 17 :

Feuille de grand registre	3 f.	»
— grand papier	2	»
— moyen papier.	1	»
— petit papier.	1	50
Demi-feuille de petit papier.	0	50

En ajoutant au tarif de la loi du 2 juillet 1862, les deux décimes ajoutés après la guerre (loi du 23 août 1871, art. 1 et 2 et loi du 2 juin 1875, art. 6), on obtient le tableau suivant :

Feuille de grand registre	3 f.	60
— grand papier.	2	40
— moyen papier.	1	80
— petit papier.	1	20
Demi-feuille de petit papier	0	60 [1].

[1] Papier de grand registre . . . 0m,4204 de hauteur sur 0m,5946 de largeur.
Grand papier . . . . . 0m,3536 — 0m,5000 —
Moyen papier . . . . . 0m,2973 — 0m,4204 —
Petit papier. . . . . 0m,2500 — 0m,2536 —
Demi-feuille de petit papier . . 0m,2500 — 0m,1768 —

Le timbre de dimension est obligatoire pour tous les actes judiciaires et les écritures qui peuvent faire foi en justice. Les seules exceptions qui soient admises ont été énumérées par l'art. 16 de la loi du 13 brumaire an VII. Sont exemptés les actes, décisions, minutes des administrations de l'État; les pièces de la comptabilité à l'usage exclusif de l'administration; les quittances délivrées aux particuliers pour secours divers; les engagements; les enrôlements et autres pièces du service de la guerre; les certificats d'indigence; les quittances et récépissés délivrés au public quand la somme y exprimée est inférieure à 10 fr. D'après l'art. 4 de la loi de finances du 8 juillet 1865, le timbre des quittances délivrées par les comptables des deniers publics est réduit à 20 cent. (aujourd'hui à 0 fr. 25). Cependant les quittances relatives au traitement des fonctionnaires ne paient que 10 centimes (loi du 23 août 1871, art. 20). Les quittances pour les contributions directes sont toujours régies par la loi du 13 brumaire an VII, art. 16; celles des douanes et contributions indirectes par les art. 19 et 243 de la loi du 28 avril 1816. En d'autres termes, les quittances des contributions directes sont dispensées du timbre, et celles des contributions indirectes soumises à un timbre de 10 cent.

Les journaux ont pendant longtemps été soumis au timbre de dimension. Ils en ont été affranchis par le décret du 5 septembre 1870 et les lois sur la presse qui ont été votées depuis cette époque ne l'ont pas rétabli.

Les affiches autres que celles de l'autorité publique paient un timbre suivant leur dimension. La loi de finances du 18 juillet 1857, art. 4, les soumit au tarif suivant :

Par feuille de 12 déc. carrés et demi ou au-dessous.	0 f.	05
Au-dessus de 12 1/2 jusqu'à 25.	0	10
Au-dessus de 25 jusqu'à 50.	0	15
Au-dessus de 50 décimètres carrés	0	20

Si l'affiche contenait plusieurs annonces distinctes, on exigerait le maximum (20 cent.), et ce maximum pourrait être doublé dans le cas où il y aurait plus de cinq annonces (art. 4 de la loi de finances pour l'exercice 1867).

Les affiches peuvent être imprimées sur papier non timbré; mais le timbre doit être apposé avant l'affichage. Les affiches peuvent être aussi peintes sur les murs; elles doivent, d'après la loi de finances du 8 juillet 1852 :

50 cent. pour 1 mètre carré et au-dessous;

1 fr. pour les dimensions supérieures.

Les affiches ordinaires et les affiches peintes sont soumises aux décimes.

Le timbre proportionnel avait été tarifé par une loi du 5 juin 1850; il fut après la guerre doublé par la loi du 23 août 1871, puis augmenté de moitié par la loi du 19 février 1874. La loi du 22 décembre 1878 est revenue au taux de 1850 en disposant que les droits seraient réduits des deux tiers, à partir du 1er mai 1879. Les effets au-dessous de 1,000 fr. paient un droit de 100 fr. en 100 fr. conformément au tableau suivant :

Effets de 100 fr. et au-dessous	0 f.	05
— de 100 fr. à 200	0	10
— de 200 fr. à 300	0	15
— de 300 fr. à 400	0	20
— de 400 fr. à 500	0	25
— de 500 fr. à 1,000	0	30

La contravention aux lois sur le timbre est punie : 1° d'une amende[1]; 2° de la perte du recours contre les endosseurs. Lorsque l'effet est sur papier non timbré ou d'un timbre insuffisant, le porteur peut toujours actionner le souscripteur, mais non les endosseurs qui sont à l'abri de son action, comme dans le cas où le recours n'aurait pas été exercé dans le délai fixé par la loi (art. 5 de la loi du 5 juin 1850)[2].

Le timbre proportionnel a été appliqué par la loi de 1850 aux titres, actions ou certificats d'actions des sociétés ou compagnies industrielles, à raison de 50 cent. par 100 fr. du capital nominal pour celles dont la durée n'excède pas dix années, et 1 fr. lorsque leur durée est au-dessus de dix ans. Le même droit est exigible sur les obligations des départements, communes et établissements publics, lorsque ces titres sont négociables sans application des articles 1690 et suivants du Code civil. Les sociétés, compagnies ou entre-

[1] L'amende est de 6 p. 100.

[2] La loi anglaise est plus sévère; elle prononce la nullité de l'effet à ordre. Une loi du canton du Valais, du 25 mai 1878, porte, art. 1er : « Tous les actes soumis à l'impôt du timbre, tant fixe que proportionnel, ne ressortiront leur effet qu'après avoir été munis des timbres respectifs. » *Ann. de la Société de législ. comp.*, 1879, p. 607.

prises peuvent s'affranchir des obligations de payer les droits de timbre, en contractant avec l'État un abonnement pour toute la durée de la société. Le droit à payer par abonnement est annuel et de cinq centimes par cent francs du capital nominal de chaque action émise. A défaut du capital nominal, le droit est de cinq centimes par cent francs du capital réel (loi du 30 mars 1872).

Un timbre fixe de 20 cent. est perçu : 1° sur les récépissés délivrés par les comptables publics, à l'exception des quittances en matière de contributions (loi du 8 juillet 1865) et du traitement des fonctionnaires. Une disposition de cette loi oblige les parties intéressées à retirer la quittance ; 2° sur les quittances délivrées par les compagnies des chemins de fer (loi du 13 mai 1863, art. 10); 3° sur les quittances au-dessus de 10 fr. envoyées par l'administration des postes (loi du 8 juin 1864).

La loi de brumaire autorise le *visa pour timbre* et le *timbre extraordinaire*.

Le premier consiste dans une mention signée par le receveur, qui perçoit le droit de timbre correspondant. Les titres venant de l'étranger, les actes produits en justice et écrits sur papier non timbré, tous les actes faits en contravention sont visés pour timbre. Aujourd'hui les receveurs peuvent, au lieu de mentions écrites, appliquer des timbres mobiles (art. 5 de la loi du 8 juillet 1865). Le timbre mobile est également appliqué toutes les fois que les parties ne veulent pas, pour la rédaction des actes, employer le papier fabriqué par la régie (Voir notamment pour les bordereaux des agents de change et courtiers, l'art. 19 de la loi du 2 juillet 1862).

Comme en matière d'enregistrement, on distingue :

1° Les actes timbrés *en débet*. — Exemple, ceux qui doivent être produits en justice par des parties pourvues de l'assistance judiciaire.

2° Les actes timbrés *gratis*. — Notamment les actes nécessaires pour l'expropriation d'utilité publique (loi du 3 mai 1841, art. 58); les actes nécessaires au mariage des indigents; les actes nécessaires pour la légitimation de leurs enfants.

3° Les actes *exempts de timbre*. — Tels sont les actes des administrations; les prospectus, avis, annonces, feuilles et écrits périodiques consacrés aux lettres, sciences et arts.

Titres nobiliaires. T. II, p. 21.

Fonctions ou charges des compagnons des rois barbares; elles eurent à l'origine un caractère militaire : *Dux* (duc), général;

Comes (comte) qui accompagne le chef; *Marchiones* (marquis) ou *duces limitanei* préposés à la garde des frontières ou marches. *Sagi-Barons* (barons) ou suppléants des comtes (art. 56 de la loi Salique). Les titulaires avaient ordinairement des subdélégués : les vicomtes, les viguiers, les prévôts, les châtelains. Le délégué de l'évêque s'appelait Vidame. Ces titres, d'abord personnels et révocables, devinrent héréditaires et s'incorporèrent à la possession du sol. — Les titres supprimés par la Révolution furent rétablis par l'Empire. Mais l'Empereur créa une nouvelle noblesse et les titres de l'ancienne ne donnaient pas droit à porter les titres de la nouvelle, sans une concession spéciale. Le titre de marquis n'existait pas dans la nouvelle noblesse. — Un sénatus-consulte du 28 floréal an XII établit les *grands dignitaires* et les *grands officiers de l'Empire*. Un décret du 1er mars 1808 confère de droit, à certaines conditions, les titres de comte et de baron aux fonctionnaires qui sont énumérés dans le décret. — L'usurpation est punie par l'art. 259 du Code pénal (V. *Égalité civile*, *Noblesse*, *Conseil du sceau*, *Majorats*).

Traitement du clergé. T. II, p. 215.

Nous n'admettons pas que le gouvernement ait le droit qu'il s'est arrogé à plusieurs époques de suspendre le traitement des ecclésiastiques. Cette suspension a été prononcée à l'égard des vicaires sur ce motif que les vicaires ne sont pas mentionnés dans le concordat et que l'État n'est pas tenu de leur payer un traitement. Ce raisonnement implique donc que le traitement des évêques et de tous ecclésiastiques désignés dans le concordat ne serait pas sujet à cette faculté de suspension. Il en doit être de même à l'égard des succursalistes ou desservants; car le traitement est attaché au titre paroissial et c'est l'évêque qui nomme le titulaire. Le ministre n'est pas fondé à suspendre le paiement de fonds qui lui ont été alloués pour des services déterminés; il n'est pas libre de faire faire ce service ou non; son devoir est d'exécuter la loi de finances qui le charge de dépenser un crédit pour faire exécuter des services publics; s'il fait exécuter ces services, il ne lui appartient pas d'en refuser la rémunération. La loi du 23 avril 1833 a seulement disposé que « nul ecclésiastique salarié par l'État, lorsqu'il n'exercera pas *de fait* dans la commune qui lui aura été désignée, ne pourra toucher son traitement. » — Un avis du Conseil d'État du 26 avril 1883 a décidé que la suspension du traitement pouvait être prononcée.

Traités. T. III, p. 66.

Les traités ou conventions entre nations sont négociés par le

président la République qui en donne connaissance, aussitôt que la sûreté de l'État ou l'intérêt public le permettent. En principe le consentement des Chambres n'est pas nécessaire pour qu'un traité devienne définitif; mais les exceptions sont si nombreuses et si importantes que le principe se réduit à peu. L'art. 8 de la loi du 16 juillet 1875, porte que « les traités de paix, de commerce, les traités qui engagent les finances de l'État, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes et au droit de propriété des Français à l'étranger ne sont définitifs qu'après avoir été votés par les deux Chambres. Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi. » Ne seraient pas soumis à la ratification des Chambres, par exemple, un traité d'alliance défensive n'engageant pas les finances de l'État; un traité relatif à la propriété des étrangers en France. Quant aux traités d'alliance, ils sont tenus secrets ; mais l'art. 9 de la loi du 16 juillet dit que le président de la République ne peut pas déclarer la guerre sans l'assentiment des deux Chambres[1].

Transactions (*Enregistrement*). T. VI, p. 318.

Droit fixe de 4 fr. 50 (5 fr. 62 1/2 avec les décimes) pour les transactions qui ne contiennent aucune stipulation de somme ou valeur ni dispositions soumises à un droit plus fort d'enregistrement (art. 68, § 1, n° 45. Loi du 28 avril 1816, art. 44, n° 8, et loi du 23 février 1872, art. 4, § 1er).

Droit proportionnel de 1 0/0 lorsque les transactions contiennent stipulation de sommes sans libéralité et sans que l'obligation soit le prix d'une transmission de meubles ou d'immeubles (art. 69, § 3, n° 3, de la loi du 22 frimaire an VII).

[1] Une loi autorisant la guerre est-elle exigée seulement pour faire une déclaration de guerre solennelle? C'est la doctrine que le gouvernement a suivie et soutenue à l'occasion des affaires du Tonkin et elle paraît être conforme au texte de l'article 9 de la loi du 16 juillet 1875 : « *le président ne peut pas déclarer la guerre*, etc., etc. » Cette disposition ne s'appliquerait donc pas aux *faits de représailles* provoqués par un peuple voisin et qui auraient pour objet de défendre le pays. C'est le devoir du gouvernement de faire cesser l'agression sans retard et il n'a pas d'autorisation à demander pour repousser la force par la force. Comment admettre qu'il devrait laisser à l'ennemi la liberté de s'avancer jusqu'au moment où le parlement aurait autorisé la guerre défensive? Il engagerait même sa responsabilité d'une manière grave si par son inaction il laissait l'ennemi prendre de tels avantages. Tout ce qu'on peut dire c'est que la loi doit être appliquée de bonne foi et que le parlement doit aussitôt que possible être averti que les représailles amèneront une véritable guerre, afin qu'il puisse mesurer les sacrifices que cette situation imposera au pays.

Droit de mutation sur la transaction relative à des objets déterminés en nature, même quand il n'y a pas stipulation de sommes ou valeurs. D'après la Cour de cassation, il y a cession seulement pour partie, et la jurisprudence de la cour considère comme cédant celui qui est en possession. En appel, c'est l'intimé qui, d'après la présomption établie en sa faveur par le succès de première instance, est considéré comme cédant (C. cass., du 12 décembre 1865, D. P., 1865, I, 457).

Travaux publics. T. VII, p. 132.

On entend par *travaux publics* ceux qui sont entrepris en vue de l'utilité générale et pour assurer ou faciliter les services publics. Comme les contestations qui se rattachent à cette matière sont, en vertu de dispositions spéciales, soumises à la juridiction administrative, il importe de bien déterminer les travaux qui ont ce caractère pour être en mesure de fixer les limites de la compétence.

Doit-on appeler *travaux publics* seulement ceux qui sont faits par l'État, ou peut-il y avoir des travaux publics parmi ceux que les départements ou communes font exécuter? — Il est maintenant admis que les travaux communaux et départementaux ont ce caractère quand ils sont relatifs à un service communal ou départemental d'utilité générale; cette solution, adoptée par le Tribunal des conflits et depuis par le Conseil d'État et la Cour de cassation, est d'ailleurs fondée sur le texte de l'art. 30 de la loi du 16 septembre 1807 qui parle de travaux publics *généraux*, *départementaux* et *communaux*. Mais ce n'est pas à dire pour cela que la plus complète assimilation doive être établie entre ces trois espèces de travaux, et voici, au contraire, les différences qui les distinguent : 1° Les formes d'adjudication ne sont pas les mêmes pour les travaux publics communaux que pour les travaux publics nationaux[1] ou départementaux. 2° Dans les adjudications de travaux faits au nom de l'État, quoique le contrat soit constaté en la *forme administrative*, on peut stipuler une hypothèque sur les biens des adjudicataires[2]; mais la loi spéciale qui autorise cette dérogation au droit commun ne parle que des travaux faits par *la nation*, ce qui empêche l'application de cette disposition exceptionnelle aux travaux faits par les communes. 3° La disposition qui défend de saisir arrêter les sommes déposées chez les

[1] Pour les travaux nationaux et départementaux on suit les ordonnances des 1 mai 1829 et 4 décembre 1836 et le décret du 18 novembre 1882. Pour les travaux communaux, c'est l'ordonnance du 14 novembre 1837 qui est applicable.

[2] Loi du 4 mars 1793, art. 3.

payeurs pour être payées aux entrepreneurs ne s'applique également qu'aux *travaux faits pour le compte de la nation*, et non à ceux qui sont faits pour le compte des communes [1]. 4° Les travaux publics de l'État sont régis, à défaut de clauses spéciales du devis et du cahier des charges, par les clauses et conditions générales, tandis que les travaux communaux sont soumis aux règles du droit commun toutes les fois qu'il n'y est pas expressément dérogé par les conditions formelles du marché.

Quelques auteurs signalent une cinquième différence. Selon eux les travaux de l'État seraient toujours des travaux publics, tandis que les travaux communaux n'auraient le caractère de travaux publics que s'ils avaient pour objet les services généraux [2]. Mais contrairement à cette opinion, nous pensons que pour les travaux de l'État, comme pour ceux des communes, il faut distinguer entre ceux qui sont relatifs aux services publics et ceux qui concernent le domaine privé. Ces derniers rentrent dans le droit commun et toutes les contestations qui s'élèvent à leur sujet doivent être portées devant les tribunaux ordinaires. Cette distinction, fondée sur la nature des choses, est aussi vraie pour l'État que pour les communes, et il faudrait des raisons tirées de textes formels, textes qui n'existent pas, pour distinguer, sous ce rapport, entre l'État et les communes. Cette argumentation se fortifie de l'art. 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII, qui, dans une énumération de travaux publics, ne comprend que des travaux relatifs à des services publics : *chemins, canaux et autres ouvrages publics*. Un argument plus décisif se tire de cette considération que l'expropriation d'utilité publique est admise pour les travaux publics, et que, de l'aveu de tous, on ne pourrait pas exproprier pour augmenter le domaine privé de l'État.

La jurisprudence a décidé que l'on devait considérer comme entreprises de travaux publics :

1° La construction d'une église;

2° Les translations de cimetières, les travaux faits pour leur clôture;

3° Le nivellement et le pavage des rues, places et chemins vicinaux [4];

[1] Loi du 26 pluviôse an II, art. 1.

[2] V. Dufour, t. VII, n. 265. — Nous avons énoncé cette opinion sans la discuter dans la première édition de notre *Précis*, p. 360 et 361. — Le Conseil d'État a décidé que la construction d'un chemin de fer n'est pas un travail public s'il est destiné à l'exploitation d'une forêt domaniale. Arr. Cons. d'Ét. du 2 mai 1873, *Bariac*.

[3] Arr. Cons. d'Ét. du 30 juin 1853, *Lambert*.

[4] Arr. Cons. d'Ét. des 3 avril 1850, *Mallez*, et 3 juillet 1850, *Pairel*.

4° La construction des hôtels-de-ville et celle des halles [1];

5° La construction des ponts [2];

6° La construction des fontaines et des conduites d'eau [3];

7° L'établissement des trottoirs [4];

8° L'établissement d'une promenade publique [5];

9° La construction d'un lavoir public et l'exhaussement des chemins voisins conduisant à ce lavoir [6];

10° La construction d'un chemin rural [7];

Les travaux faits pour les hospices ont ou peuvent avoir le caractère de travaux publics pour deux raisons : 1° parce que ces établissements sont, en quelque sorte, des démembrements de l'administration communale; 2° parce que cette assimilation résulte de l'art. 49 de la loi du 23 décembre 1809 : « Tous les travaux « qu'un hospice aura à faire en vertu de la présente loi seront, si « cela n'a déjà été fait, évalués par devis, adjugés au rabais, et « ensuite faits, reçus et payés *comme les travaux publics nationaux*, « sous l'inspection gratuite d'un ingénieur du département et sous « la surveillance du préfet. » D'après l'art. 18 de la loi du 13 août 1851, les délibérations des commissions administratives touchant les projets de travaux pour constructions et grosses réparations excédant 3,000 fr. sont soumises à l'avis du conseil municipal et suivent, quant aux autorisations, les mêmes règles que les délibérations de ce conseil. Malgré cette disposition, les travaux faits pour les hospices doivent être assimilés aux travaux publics nationaux (*de l'État*) en vertu de la loi du 23 décembre 1809, art. 49, qui n'est pas abrogé par la loi de 1851 [8].

Nous considérons aussi comme des travaux publics ceux qui sont entrepris par une fabrique. Quoiqu'elle ait une personnalité distincte, la fabrique cependant est chargée de pourvoir au service paroissial qui intéresse particulièrement la commune. Mais, comme la loi du 23 décembre 1809 ne parle que des hospices et point des fabriques, les travaux publics, faits par ces dernières, doivent être

[1] Arr. Cons. d'Ét. des 18 novembre 1850, *Mazet*, et 10 janvier 1850, *Bergadieu*.

[2] Arr. Cons. d'Ét. des 28 novembre 1851, *Dezains*, et 20 décembre 1860, *Gironnet*.

[3] Arr. Cons. d'Ét. des 19 novembre 1851, *Charoy*, et 8 mars 1866, *Paillard*.

[4] Arr. Cons. d'Ét. du 21 décembre 1849, *André*.

[5] Arr. Cons. d'Ét. du 30 juillet 1857, *Liger*, et circulaire ministérielle du 26 décembre 1844.

[6] Arr. Cons. d'Ét. du 19 mars 1863, *Fureau*.

[7] Arr. Cons. d'Ét. du 20 février 1874, *veuve Dubuisson*.

[8] Serrigny, 2e édit., t. II, p. 179, n. 683. Cormenin, t. II, p. 278.

assimilés, non aux travaux publics de la nation, mais aux travaux publics communaux[1].

Les travaux exécutés par les associations syndicales ont-ils le caractère de travaux publics ? Il faut distinguer entre les diverses espèces d'associations. Les unes peuvent être formées par l'administration, contre le gré des propriétaires. En effet, la loi du 21 juin 1865, art. 26, porte que « les lois des 16 septembre 1807 et 14 floréal an XI continueront à recevoir leur exécution, à défaut de formation d'associations libres, lorsqu'il s'agira de travaux spécifiés aux nos 1er, 2 et 3 de l'art. 1er de la présente loi. » Ce renvoi est relatif 1° aux travaux de défense contre la mer, les fleuves, les torrents et les rivières navigables ou non navigables ; 2° aux travaux de curage, approfondissement, redressement et régularisation des canaux et cours d'eau non navigables ni flottables et des canaux de dessèchement ou d'irrigation ; 3° aux dessèchements de marais. Dans ces trois cas, les propriétaires intéressés peuvent être réunis en syndicat par la coaction administrative, comme ils pouvaient l'être antérieurement à la loi de 1865. La réunion en syndicat n'a pour objet que la répartition de la dépense entre les intéressés. Quant aux travaux, ils sont exécutés sous la direction des ingénieurs de l'État, adjugés dans la forme des travaux de l'État et faits dans un but d'utilité générale. Il est donc impossible de ne pas reconnaître à leur construction le caractère de travaux publics[2].

Les *associations syndicales autorisées* en vertu de la loi du 21 juin 1865 ont aussi un certain caractère de contrainte, puisqu'elles peuvent être imposées par la majorité que détermine l'art. 22. Pour l'exécution des travaux faits par les *associations syndicales autorisées*, l'art. 16 détermine les contestations qui sont de la compétence du conseil de préfecture, et l'art. 18 permet d'appliquer à ces entreprises l'expropriation spéciale des chemins vicinaux, avec cette particularité cependant que la déclaration d'utilité publique doit être prononcée par décret et non par arrêté de la commission départementale. A ces caractères, au dernier trait surtout, il est impossible de ne pas reconnaître la nature des travaux publics ; car l'expropriation est le signe de l'utilité publique qui sert à caractériser les travaux. Il en serait autrement si l'association n'était ni forcée,

[1] *Idem*, t. II, p. 181. Cons. d'Ét., arr. des 25 novembre 1855, *Barbe*, et 28 juin 1855, *commune de Saint-Just-en-Chevalet*.

[2] Cette solution est admise par la jurisprudence. Arr. Cons. d'Ét. des 21 août 1845, *Beginel de Barrême*, et 1er décembre 1849, *Digue de Balafray*.

conformément à la loi du 16 septembre 1807 (art. 33 et 34), ni autorisée en vertu de la loi du 21 juin 1865. Les syndicats libres, en effet, se forment sans l'intervention de l'administration, et fixent les pouvoirs des mandataires. Les voies et moyens pour faire face aux dépenses ne sont même pas déterminés par une disposition générale. C'est l'acte de société lui-même qui les fixe et qui en règle le mode de recouvrement. L'art. 8 de la loi du 21 juin 1865 dit que les syndicats libres peuvent être convertis en *associations autorisées* et qu'ils jouissent, à partir de la conversion, du bénéfice des dispositions 16, 19, et spécialement de l'art. 18 qui accorde la facilité d'expropriation d'utilité publique. Cette facilité ne leur appartenant qu'à partir de la conversion, il en résulte *a contrario* que les syndicats libres ne l'ont pas[1].

Exécution des travaux. — Les travaux publics peuvent être exécutés de quatre manières principales : 1° en *régie;* c'est le système qui consiste à employer des ouvriers travaillant sous la direction d'un agent de l'administration, au compte et aux risques de l'établissement propriétaire des travaux; 2° en *régie intéressée* par un régisseur qui reçoit une indemnité proportionnée aux dépenses; ce système n'est que rarement employé; 3° le *marché à l'entreprise*, qui est le moyen le plus fréquemment adopté; 4° la *concession.*

D'après la loi du 27 juillet 1870 les grands travaux publics de l'État ne peuvent être entrepris qu'en vertu d'une loi spéciale; un décret est suffisant pour les embranchements ayant moins de 20,000 mètres. Même pour ces derniers une loi spéciale serait nécessaire s'il fallait créer les ressources nécessaires pour leur exécution; « en aucun cas, dit l'art. 1er de la loi du 27 juillet 1870, les travaux dont la dépense doit être supportée, en tout ou en partie, par le Trésor, ne pourront être mis à exécution qu'en vertu de la loi qui crée les voies et moyens, ou d'un crédit préalablement inscrit à un des chapitres du budget. » — Quant aux travaux des départements et des communes, un décret suffit pour en autoriser l'exécution, car la loi du 27 juillet 1870 n'a rien changé à la loi qui les régissait antérieurement; or, d'après le sénatus-consulte du 25 décembre 1852, un décret était suffisant.

Lorsque les travaux peuvent être exécutés sans expropriation,

[1] Lorsqu'un concessionnaire exécute un travail non prévu dans la concession et non autorisé par un acte ultérieur, ce travail ne constitue pas un travail public, alors même que ce travail a été exécuté pour protéger les dépendances de la grande voirie contre un péril imminent. Arr. Cons. d'Et. du 1er mars 1873, *Deyroles.*

l'approbation des projets pour les départements et les communes n'exige pas l'intervention du chef de l'État. L'art. 46, n° 6, de la loi du 10 août 1871, donne aux conseils généraux le pouvoir de statuer définitivement sur les affaires suivantes : « Classement et direction « des routes départementales. Projets, plans et devis des travaux à « exécuter pour la construction, l'entretien ou la rectification des « routes départementales. » Ces délibérations statuent définitivement sur les matières qui en sont l'objet, et elles sont exécutoires si, dans les vingt jours, le préfet n'en a pas prononcé l'annulation pour excès de pouvoir, incompétence ou violation de la loi ou d'un règlement d'administration publique. Le n° 7 ajoute : Classement et direction des chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun. » Art. 9 : « Projets, plans et devis de tous autres travaux à exécuter sur les fonds départementaux. » Art. 11 : « Concession à des associations, à des compagnies ou à des particuliers de travaux d'intérêt départemental. » — En ce qui concerne les travaux communaux, l'art. 68, n° 3, de la loi du 5 avril 1884, porte que les délibérations du conseil municipal ne sont exécutoires qu'avec l'approbation de l'autorité supérieure, si elles ont pour objet, « les constructions nouvelles, les reconstructions entières ou partielles, les projets, plans et devis des grosses réparations et d'entretien, quand la dépense totalisée avec les dépenses de même nature pendant l'exercice courant dépasse les limites des ressources ordinaires et extraordinaires que les communes peuvent se créer sans autorisation. » Si, au contraire, il n'était pas, pour l'exécution des travaux, nécessaire de dépasser cette limite, la délibération du conseil municipal sera exécutoire sans approbation de l'autorité supérieure (art. 61).

Marché à l'entreprise. Autorisation, adjudication, rémunération des travaux publics. — Les marchés de travaux publics sont faits de gré à gré ou par adjudication publique. En principe, ils doivent être arrêtés avec concurrence et aux enchères publiques, et c'est seulement dans quelques cas exceptionnels que sont permises les conventions amiables. L'art. 12 de la loi de finances du 31 janvier 1833 avait disposé en ces termes : « Une ordonnance royale règlera les formalités à suivre à l'avenir dans les marchés passés au nom du gouvernement. » C'est en exécution de cette disposition que fut rendue l'ordonnance du 4 décembre 1836, aujourd'hui remplacée par le décret du 18 novembre 1882. Ces formalités ont évidemment été prescrites en vue de protéger le Trésor public contre les abus, et leur violation entraînerait la nullité du marché pour incapacité d'une

partie contractante[1]. Cette incapacité ne peut être que relative et, conformément à l'art. 1125 C. civ., l'administration seule pourrait s'en prévaloir, et non l'entrepreneur avec lequel aurait été fait indûment un contrat de gré à gré. Il a traité, lui, en pleine connaissance de cause, avec une entière capacité, et il ne peut pas invoquer l'inobservation de formalités qui n'avaient pas été prescrites dans son intérêt[2]. Les tiers ne seraient pas davantage admis à se pourvoir, parce qu'ils n'ont aucun droit acquis qui puisse servir de fondement à leur action. Est-ce à dire que la règle écrite dans le décret du 18 novembre 1882 sera dépourvue de toute sanction, les particuliers étant irrecevables et l'administration étant naturellement disposée à défendre son œuvre quelque irrégulière qu'elle soit? Non; car les ministres sont responsables, et les abus, s'il s'en produisait, pourraient être dénoncés aux Chambres à l'occasion du budget.

L'adjudication publique est la règle et le traité de gré à gré l'exception pour des cas déterminés.

Au nombre des exceptions où l'administration peut traiter de gré à gré, l'art. 18 du décret du 18 novembre 1882 place les conventions relatives aux « fournitures, transports et travaux dont la dé« pense totale n'excèdera pas 20,000 fr. ou, s'il s'agit d'un marché « pour plusieurs années, dont la dépense annuelle n'excèdera pas « 5,000 fr. »

Les formalités à observer pour les marchés de gré à gré sont fort simples. Ces conventions, lorsqu'elles concernent l'État, sont faites par les ministres ou par les fonctionnaires que les ministres délèguent à cet effet. Si elles ont eu lieu devant les fonctionnaires délégués, leur validité est subordonnée à l'approbation par le ministre déléguant, à moins que l'exécution ne soit urgente ou qu'une exception ne soit écrite dans la délégation spéciale ou dans quelque règlement. Les marchés qui concernent des départements ou des communes sont consentis, lorsque l'attribution de gré à gré est permise, par les préfets ou par les maires. Le traité peut être constaté de trois manières : 1° par un engagement souscrit à la suite du cahier

[1] Il y a nullité par la raison que ces formes ont été prescrites par une ordonnance rendue en exécution d'une loi. Elle a donc la même autorité que la loi et n'est pas seulement un règlement intérieur dont l'observation ne regarde pas les tiers. En ce sens : Dufour, t. VII, n. 153; Christophle, *Traité des travaux publics*, t. I, p. 125, n. 151, *contrà* Cotelle, t. III, p. 37.

[2] V. *contrà* Christophle, p. 153, n. 128, t. I du *Traité des travaux publics*. M. Dufour, t. VII, n. 154, s'est prononcé pour la nullité relative.

des charges; 2° par une soumission séparée; 3° par correspondance, suivant l'usage du commerce.

Adjudication. — L'adjudication aux enchères publiques a lieu en suivant les dispositions du décret du 18 novembre 1882. L'administration doit publier l'avis des enchères un mois au moins à l'avance, par affiches ou tous autres moyens de publicité. Le délai ne pourrait être abrégé qu'autant qu'il y aurait urgence. Pendant ce délai, les entrepreneurs, qui se proposent de soumissionner, peuvent prendre connaissance des pièces qui sont mises à leur disposition au secrétariat de la préfecture ou dans tout autre lieu.

Les concurrents doivent accompagner leur engagement des pièces suivantes : 1° un certificat de capacité délivré au soumissionnaire, soit par un ingénieur, soit par un architecte, depuis moins de trois ans; 2° une promesse valable de cautionnement. Par exception, le certificat de capacité n'est pas nécessaire pour les fournisseurs de matériaux des routes ni pour les entrepreneurs de travaux de terrassement dont l'estimation ne dépasse pas 20,000 fr.

Au jour fixé par l'adjudication, le préfet en séance publique, le conseil de préfecture assemblé et en présence de l'ingénieur en chef, reçoit tous les paquets cachetés et rangés sous des numéros d'ordre. Après la rupture du premier cachet sous lequel se trouvent les pièces qui doivent accompagner la soumission, il est dressé un état de ces pièces. Les soumissionnaires se retirent, et la séance devient secrète, parce que le moment est venu de prononcer sur l'admission des concurrents. La liste est arrêtée par le préfet, qui doit, avant de prononcer, prendre l'avis du conseil de préfecture. La liste dressée, la séance redevient publique, et il est procédé à la rupture du deuxième cachet qui contient la soumission. Celui des concurrents admis sur la liste qui offre les meilleures conditions, c'est-à-dire le rabais le plus fort, est déclaré adjudicataire (art. 11, 12 et 13 de l'ord. du 10 mai 1829). Si plusieurs soumissionnaires offrent exactement le même rabais, il est procédé, séance tenante, à une adjudication soit sur de nouvelles soumissions, soit à l'extinction des feux entre ces soumissionnaires seulement (art. 14 du décret du 18 novembre 1882).

Si la nouvelle adjudication donne le même résultat, on tire au sort le nom de celui qui restera adjudicataire.

Le préfet ne procède pas toujours par lui-même à l'adjudication. S'il s'agit de travaux de réparation et d'entretien ou de travaux neufs dont le chiffre ne dépasse pas 15,000 fr., il peut déléguer, pour

procéder à l'adjudication, le sous-préfet qui doit remplir les formalités dont nous venons d'exposer le résumé. Le sous-préfet délégué est assisté du maire du chef-lieu de la sous-préfecture, de deux membres du conseil d'arrondissement et d'un ingénieur ordinaire (art. 19 de l'ord. du 10 mai 1829). En règle générale, l'adjudication une fois prononcée, la surenchère n'est pas admise. Cependant l'administration pourrait insérer dans le cahier des charges une clause par laquelle il lui serait permis de recevoir, pendant un certain délai, un nouveau rabais sur le prix de la première adjudication. Le délai ne peut pas dépasser trente jours. Si de nouvelles offres sont faites, on procède à une autre adjudication entre les premiers soumissionnaires et l'auteur du nouveau rabais. Le résultat de l'adjudication est consigné sur un procès-verbal qui relate toutes les circonstances de l'opération (art. 17 de l'ord. du 10 mai 1829)[1].

Par l'adjudication le soumissionnaire est lié, mais l'administration n'est définitivement obligée que par l'approbation de l'autorité supérieure. Cette homologation devait, en vertu de l'ordonnance de 1836, être donnée par le ministre compétent; mais cette règle a été modifiée par le décret de décentralisation du 13 avril 1861. D'après l'art. 2, n° 1, de ce décret, les préfets sont chargés de « l'approbation des adjudications autorisées par le ministre pour travaux imputables sur les fonds du Trésor ou des départements, dans tous les cas où les soumissions ne renferment aucune clause extra-conditionnelle, et où il n'aurait été présenté aucune réclamation ou protestation. » S'il y avait ou réclamation ou clause extra-conditionnelle dans la soumission, l'approbation devrait être demandée au ministre compétent.

Le décret du 18 novembre 1882 est applicable aux travaux des départements. Seulement l'approbation de l'adjudication est toujours donnée par le préfet, au lieu de l'être par le ministre (décr. de décentralisation du 25 mars 1852, tabl. A, n° 10), sauf cependant pour les travaux qui concernent les prisons départementales et les asiles d'aliénés, s'ils engagent la question du régime intérieur de ces établissements. Quant aux travaux communaux, une ordonnance du 14 novembre 1837 leur a fait l'application de la plupart des dis-

[1] « L'entrepreneur déclaré adjudicataire doit verser à la caisse du trésorier-payeur général le montant des frais du marché. Ces frais, dont l'état est arrêté par le préfet, ne peuvent être autres que ceux d'affiches et de publication, ceux de timbre et d'expédition du devis, du détail estimatif et du procès-verbal d'adjudication, et le droit d'enregistrement de un franc. » (Clauses et conditions générales.)

positions de l'ordonnance du 4 décembre 1836, elle a notamment étendu aux communes le principe général de l'adjudication publique. Les marchés de gré à gré sont approuvés par le préfet (décr. de décentral. du 13 avril 1862, tabl. A. n° 55). L'adjudication publique aurait lieu, conformément à l'art. 89 de la loi du 5 avril 1884, devant le maire assisté de deux conseillers municipaux et en présence du receveur municipal.

A présent que nous connaissons la forme de l'adjudication des travaux publics, il faut rechercher quelle est la nature de ce contrat. Il est défini par l'art. 1701 C. civ., relatif au *louage d'ouvrage*. Or, le louage d'ouvrage « est un contrat par lequel l'une des parties s'engage à faire quelque chose pour l'autre, moyennant un prix convenu entre elles. » Si l'entrepreneur s'oblige à fournir les matériaux en même temps que son travail, les fournitures sont considérées comme l'accessoire, et le travail est toujours la partie principale. Le contrat continue donc à être un louage d'industrie (art. 1787 C. civ.). Cependant le contrat se trouve mélangé de vente, et de ce caractère mixte résultent quelques conséquences relativement à la fourniture des matériaux (1788 et 1789). Même en ce cas, c'est un louage d'industrie, et il établit entre les contractants un rapport d'obligations personnel, basé sur la considération de la capacité de l'entrepreneur. Aussi l'adjudicataire ne peut-il pas se substituer une autre personne sans l'agrément du maître de l'affaire. Ces principes sont applicables à la matière des travaux publics. Mais la cession pourrait être approuvée par l'administration, et cette approbation en ferait disparaître le vice.

Il ne faut pas confondre les *cessions* avec les *sous-traités;* si les premières sont interdites, il en est autrement des seconds que la pratique reconnaît avec raison. La cession aurait pour conséquence de substituer une personne à une autre, ce qui serait contraire à la confiance qui est la base du contrat d'adjudication (*certam personam sibi eligit*). Le sous-traité n'a d'effet qu'entre l'adjudicataire et le sous-traitant, et n'empêche pas que le premier ne soit lié envers l'administration. Si le sous-traitant n'exécute pas les engagements, l'administration peut exercer contre l'entrepreneur tous les droits qu'ouvre l'inexécution du marché, sauf l'action récursoire de l'adjudicataire contre le sous-entrepreneur[1].

[1] L'art. 9 des clauses et conditions générales, du 16 novembre 1866, exige même pour les sous-traités l'approbation de l'administration. « Si le sous-traité, du

Du prix. — Le prix n'est pas toujours fixé de la même manière dans les adjudications de travaux publics. On distingue : 1° le *prix à forfait;* 2° le *prix à l'unité de mesure;* 3° les *séries de prix.*

Si le prix est fixé à forfait, l'entrepreneur reçoit une somme invariable pour exécuter le travail tel qu'il est fixé par le devis. Le prix est si bien déterminé qu'à la fin des travaux il n'y a pas lieu à faire le métré des ouvrages; car la mesure a été prise d'avance, et le paiement n'a pas été subordonné à la condition du mesurage. Que la valeur des matériaux augmente ou diminue, le prix est invariablement fixé, et l'administration n'en peut pas plus demander la réduction que l'entrepreneur n'est fondé à en réclamer l'augmentation. D'un autre côté, le devis est arrêté, pour le maître comme pour l'entrepreneur, et aucun changement n'y peut être fait soit en plus soit en moins que du consentement des deux parties. Ainsi l'entrepreneur ne pourrait pas être forcé à exécuter des travaux non prévus au devis pour un sixième en sus tandis qu'il ne peut, à peine d'indemnité, refuser si le prix est fixé par séries.

En quoi consistent les *séries de prix?* On détermine à l'avance, pour chaque espèce de travaux, le prix à tant par mètre carré, ou mètre cube, ou mètre courant, sans fixer la quantité des ouvrages à faire. Le prix est convenu, et l'entrepreneur reçoit les ordres de service, suivant la disponibilité des crédits. L'adjudicataire pourrait cependant fixer un *maximum* pour les travaux qu'il se charge de faire; car il est naturel que l'entrepreneur veuille proportionner ses engagements avec ses moyens d'action. On mesure après l'exécution les ouvrages faits, et l'on y applique les prix convenus suivant la série à laquelle ils appartiennent. Ordinairement on n'emploie cette fixation du prix que pour des besoins connus et dont la quantité n'est pas variable à volonté. C'est spécialement la combinaison qui est adoptée pour l'entretien de routes, c'est-à-dire pour une dépense qui ne comporte pas de grandes différences d'une année à l'autre.

Le *prix à l'unité de mesure* est un terme moyen entre les deux combinaisons précédentes. La somme des travaux est déterminée par le marché; mais il est convenu que les ouvrages seront payés à tant par mesure, suivant un métrage qui aura lieu en fin d'exécution. L'administration peut, pendant le cours des travaux, demander

le 2e paragraphe, est passé sans autorisation, l'administration peut, suivant le cas, soit prononcer la résiliation pure et simple de l'entreprise, soit procéder à une nouvelle adjudication sur folle enchère de l'entrepreneur. »

quelques changements et augmentations, ce qui entraînera une élévation correspondante du prix. Ainsi, pour les ponts et chaussées, l'augmentation peut être portée jusqu'au sixième en sus (art. 30 des clauses et conditions générales).

En résumé :

Les entreprises sont, en règle générale et sauf quelques exceptions déterminées, adjugées avec concurrence et publicité, au soumissionnaire qui offre le rabais le plus fort; le concours est établi entre les personnes qui sont dans les conditions réglementaires, c'est-à-dire qui ont produit un certificat de capacité, et fourni un cautionnement ou plutôt un gage, soit mobilier, soit immobilier.

Les parties sont régies : 1° par le devis-cahier des charges; 2° par le procès-verbal d'adjudication qui peut modifier le devis; 3° par les autres pièces (détail estimatif, sous-détail, avant-métré), si le devis ou le procès-verbal s'y réfèrent.

Il n'est dû d'augmentation sur les prix portés au devis que pour erreur dans le métrage. L'erreur, en principe, ne peut pas servir à modifier les prix portés au devis pour *ouvrages prévus*. Mais les *travaux imprévus* donnent lieu à des modifications des prix par assimilation avec les ouvrages prévus, ou, en cas d'impossibilité, sur estimation contradictoire.

Obligations qui naissent du contrat d'adjudication. — Le contrat une fois approuvé est synallagmatique. L'entrepreneur et l'administration sont, en vertu de cette convention, astreints à plusieurs obligations que nous allons exposer. Les obligations résultent 1° des clauses stipulées spécialement par le traité et 2° des conditions générales qui sont sous-entendues toutes les fois qu'il n'y a pas été formellement dérogé par les parties. Ces clauses ont été formulées dans un cahier qu'un arrêté du 16 novembre 1866 a rendu exécutoire. Sur plusieurs points, cet arrêté a modifié les clauses et conditions générales de 1833, qui elles-mêmes avaient changé celles de 1811. Comme tous les contrats, les marchés de travaux publics doivent être exécutés de bonne foi et les clauses doivent être entendues plutôt d'après leur esprit que d'après leur texte[1].

[1] Ainsi la faculté stipulée pour l'administration de fixer le commencement des travaux n'autorise pas un retard excessif. D'un autre côté, la réserve d'exécuter en régie les travaux que l'administration jugerait à propos d'exécuter ainsi n'autoriserait pas l'administration à faire en régie les deux tiers des travaux sans avoir de motif à donner pour ne pas employer l'entrepreneur. Arr. Cons. d'Ét. du 29 novembre 1872, *Augustinetty*.

1° L'entrepreneur ne peut, pendant le cours des travaux, s'éloigner du lieu où ils doivent être faits, que pour affaires de son marché et après en avoir obtenu la permission. S'il est autorisé à s'éloigner, il doit faire agréer un représentant capable de le remplacer, ayant pouvoir d'agir et de faire les paiements aux ouvriers, de manière qu'aucune opération ne soit retardée ou suspendue à raison de son absence. L'entrepreneur doit, par lui-même ou par ses commis, visiter les travaux aussi souvent que cela est nécessaire pour le bien du service; il est aussi tenu d'accompagner les ingénieurs dans leurs tournées toutes les fois qu'il en est requis[1].

2° L'adjudicataire est tenu de fournir les matériaux désignés dans le devis et provenant des lieux indiqués (art. 19 et 22 cl. et cond. gén.).

Il faut d'abord que les matériaux soient visités et reçus par les ingénieurs. Ceux qui sont rebutés ne peuvent pas être employés, et l'entrepreneur est obligé de s'en procurer d'autres, sans que ce surcroît de dépense puisse motiver une augmentation du prix. S'il veut réclamer contre la décision des ingénieurs, il doit le faire immédiatement. Autrement son silence serait considéré comme un acquiescement[2]. Si les matériaux fournis étaient d'une qualité supérieure, soit par leur bonté, soit par leurs dimensions, les ingénieurs en autoriseraient l'emploi; mais cette supériorité ne pourrait pas servir de fondement à une demande en augmentation de prix[3]. Il en serait ainsi, par exemple, si l'entrepreneur, sans en avoir reçu d'ordre écrit, avait fourni des bois neufs au lieu de vieux bois que le devis indiquait[4]. La réciproque n'est pas admise. Si l'entrepreneur fournissait des matériaux de dimensions plus faibles, et que ces matériaux fussent acceptés, il ne pourrait réclamer que leur valeur réelle et non le prix porté au devis (art. 14 cl. et cond. gén.)[5].

La réception des matériaux ne rend pas l'administration propriétaire; elle a seulement pour effet de les affecter définitivement à l'entreprise, de sorte qu'ils ne peuvent plus en être distraits pour une autre destination sans l'autorisation des ingénieurs (art. 15). C'est à cause de cette affectation, qui empêche l'entrepreneur de les

[1] Clauses et conditions générales, art. 12.
[2] Cons. d'Ét., arr. du 18 août 1857, *Bacanain*.
[3] Cl. et cond. génér., art. 20. — Cons. d'Ét., arr. du 18 août 1857, *Courrière*.
[4] Cons. d'Ét., arr. du 30 juin 1843, *Blondeau*.
[5] Cons. d'Ét., arr. du 14 juillet 1848, *Prévost*.

déplacer, que la perte résultant de force majeure a été mise à la charge de l'administration (art. 26). C'est une dérogation importante à la règle : *Res perit domino*, et à l'art. 1788 C. civil. Mais cette disposition ne parle que de force majeure, ce qui implique l'action d'une cause extérieure. Donc la perte résultant, même fortuitement, d'un agent interne, serait supportée par l'entrepreneur. C'est ce qui aurait lieu, par exemple, si les matériaux diminuaient sur les chantiers sans le fait de l'administration et sans que ce résultat pût être attribué à une cause extérieure connue qui constituât la force majeure.

Les matériaux doivent être extraits des carrières indiquées au devis (art. 19 cl. et cond. gén.). Si, pendant le cours des travaux, l'administration désigne de nouvelles carrières, le changement doit être soumis à l'approbation du préfet et signifié à l'adjudicataire. Celui-ci a le droit d'accepter ou de refuser les nouveaux prix d'extraction et de transport établis par les ingénieurs, pour la nouvelle carrière, d'après les éléments de l'adjudication. S'il refuse, il est tenu de déduire les motifs de son refus dans le délai de dix jours. Ce refus sera-t-il pour l'administration un cas de résiliation? Nullement. Le transport et la fourniture des matériaux seront l'objet d'une nouvelle adjudication, et un deuxième entrepreneur amènera les matériaux à pied d'œuvre; mais le prix de l'entreprise sera diminué de la somme qui correspondait à la fourniture et au transport des matériaux. Le premier adjudicataire ne peut pas réclamer d'indemnité pour la part de bénéfice que lui enlève ce dédoublement; l'administration a usé de son droit, de même que l'entrepreneur n'a fait qu'exercer le sien en refusant de se conformer aux changements. Il avait d'ailleurs la faculté de soumissionner pour la nouvelle adjudication spéciale aux matériaux à extraire d'autres carrières[1].

Il pourrait arriver, d'un autre côté, qu'après l'adjudication l'entrepreneur découvrît de nouvelles carrières plus rapprochées et pouvant, à moins de frais, donner des matériaux de même qualité que ceux portés au devis : « Si l'entrepreneur, dit l'art. 20 du nouveau cahier des charges, parvenait à découvrir de nouvelles carrières plus rapprochées et offrant des matériaux d'une qualité au moins égale, il *recevra l'autorisation de les exploiter.* » Ce changement n'entraînera pas une diminution des prix, l'entrepreneur

[1] Cons. d'Ét., arr. du 10 septembre 1853, *Troye*.

ant droit acquis à ceux qui ont été stipulés dans le cahier des arges. De son côté, l'administration n'a pas intérêt à refuser l'au-risation, parce que, même sans diminution du prix, elle gagnera la célérité dans l'exécution des travaux. Mais si, contrairement ses prévisions, l'exploitation de la nouvelle carrière était plus ûteuse, l'entrepreneur ne pourrait pas s'appuyer sur l'autorisa-on qui lui aurait été donnée pour demander une indemnité; car ce i'il a obtenu comme une faveur ne peut pas être retourné contre dministration.

3° L'entrepreneur est tenu de se conformer aux prescriptions du vis et aux ordres des ingénieurs de l'administration. Il ne peut son autorité apporter aucun changement, même le plus léger, x dispositions du cahier des charges; mais il est obligé d'obéir x ordres qui lui sont donnés par les ingénieurs (art. 25 du cahier s charges). Si les modifications n'ont pas pour effet d'augmenter masse des travaux, la subordination de l'entrepreneur aux pres-iptions des ingénieurs est absolue; il ne peut sous aucun prétexte y dérober. Au contraire, lorsque la masse des travaux est aug-entée, l'entrepreneur n'est tenu de se soumettre qu'aux condi-ons suivantes.

Premièrement, l'adjudicataire n'est pas obligé de subir les chan-ments s'ils ont pour effet de dénaturer l'entreprise et d'en substi-er une nouvelle au premier projet. En second lieu, l'art. 30 des auses et conditions générales accorde à l'entrepreneur le droit demander la résiliation de son marché si l'augmentation ou la minution des travaux est supérieure au sixième de la somme tale.

4° L'entrepreneur est obligé de supporter les faux frais de l'entre-rise, ce qui, d'après l'art. 18 des clauses et conditions générales, mprend les magasins, équipages, voitures, ustensiles, outils de ute espèce. Il est tenu aussi de pourvoir aux frais de tracé d'ou-rages, piquets et jalons, et généralement de tous les faux frais, est-à-dire des dépenses qui sont la conséquence des travaux. Enfin faut compter parmi les frais de l'entreprise les indemnités dues aux opriétaires par suite de l'*exécution des travaux* (art. 18 cl. et nd. gén.)[1]. Au contraire, les indemnités pour dommages inhé-nts à l'entreprise elle-même sont à la charge de l'administration.

[1] Cons. d'Etat., arr. des 3 avril 1841, *Puyoo;* 23 novembre 1850, *Mourier*, et 23 cembre 1852, *Maget*.

Ainsi lorsque les ouvriers causent des dégâts aux propriétés voisines, l'entrepreneur, qui est responsable de ses préposés, doit indemnité aux réclamants, sans recours contre l'administration. Il en serait autrement si, par suite d'un remblai ou d'un déblai, les accès d'une maison étaient gênés. Le dommage, en ce cas, étant la conséquence du travail lui-même, sa réparation tomberait à la charge de l'administration[1].

5° L'entrepreneur choisit ses ouvriers et les remplace; mais l'ingénieur a le droit « d'exiger le changement ou le renvoi des agents et ouvriers de l'entrepreneur pour cause d'insubordination, d'incapacité ou le défaut de probité (art. 13 cl. et cond. génér.); » il fixe que le nombre des ouvriers soit proportionné aux ouvrages à faire et que l'entrepreneur remette une liste nominative à l'ingénieur aux époques fixées par celui-ci. Il est tenu de payer aux ouvriers les salaires convenus, et ne peut se soustraire à cette obligation, alors même qu'il ne recevrait pas ce qui lui est dû par l'administration[2].

Enfin l'entrepreneur est obligé de remplir à l'égard des ouvriers malades ou de leurs familles les obligations qui sont mises à sa charge par l'arrêté du 22 octobre 1851[3], arrêté dont les dispositions

[1] Les dommages causés aux propriétés voisines par suite d'une explosion de mines tiennent à l'*exécution* des travaux. Cons. d'Ét., arr. du 7 mai 1855, *Alazard*.

[2] Arr. C. de Nancy du 8 juin 1844, *Toussaint*, art. 15 des clauses et conditions générales du 16 novembre 1866 : « L'entrepreneur paye les ouvriers tous les mois ou à des époques plus rapprochées, si l'administration le juge nécessaire. En cas de retard, régulièrement constaté, l'administration se réserve la faculté de faire payer d'office les salaires arriérés sur les sommes dues à l'entrepreneur, sans préjudice des droits réservés par la loi du 26 pluviôse an II aux fournisseurs qui auraient fait des oppositions régulières. »

[3] Pour assurer le service médical et le paiement des pensions et secours, il est fait une retenue de 1 p. 100 sur le montant de l'ensemble des travaux adjugés. Des ambulances spéciales doivent être établies près des chantiers pour recevoir les ouvriers blessés et leur donner les premiers soins, en attendant qu'on puisse les transporter à l'hôpital. S'ils ont des charges de famille, on leur paye la moitié de leur salaire pendant qu'ils sont soignés à l'hôpital (arr. minist. du 22 octobre 1851, art. 4). — La veuve ou la famille des ouvriers tués reçoivent une indemnité de 300 fr. Si l'ouvrier est, par une mutilation, mis dans l'impossibilité d'exercer sa profession, on lui alloue la moitié de son salaire pendant une année. Ces indemnités peuvent être augmentées par des décisions spéciales. — Lorsque le produit de la retenue de 1 p. 100 ne suffit pas, il y est pourvu au moyen d'une allocation dont le montant, réglé par le ministre, est prélevé sur les fonds des travaux. Au contraire, l'excédent, s'il y en a, est remis à l'entrepreneur (art. 16 du cahier des clauses et conditions générales).

s'appliquent pas aux travaux communaux, mais seulement à ıx de l'État ou des départements.

3° L'entrepreneur est tenu d'achever les travaux dans le délai é soit expressément par le cahier des charges, soit à défaut de use expresse, suivant la nature et le but de l'entreprise. Il est dent en effet que le marché, même à défaut de convention, doit e exécuté pour un jour déterminé si, ce jour passé, les travaux ,vaient plus d'objet, ce qui arriverait, par exemple, pour l'entrese de travaux relatifs aux réjouissances d'une fête publique.

Quelle sera la sanction en cas de retard? L'inexécution d'une oblition (et le retard constitue une inexécution) donne lieu, d'après le ›it commun, quand elle porte sur une obligation de faire, à deux :ions : 1° à l'action en dommages-intérêts (art. 1142 Code civil) à l'action tendant à l'autorisation de faire exécuter les travaux aux .is du débiteur (art. 1144 Code civil). Nous verrons bientôt que ; deux actions ont leurs analogues dans la législation spéciale aux ıvaux publics.

De son côté, l'administration a plusieurs obligations à remplir enrs l'entrepreneur. Elle est obligée de faire exécuter par l'adjuditaire les travaux portés au devis, et si elle en chargeait un autre trepreneur, le premier pourrait réclamer une indemnité[1]. Quant x travaux nouveaux, il appartient à l'administration de les con-r à un autre entrepreneur, à moins qu'une clause expresse du hier des charges ne confère à l'entrepreneur un droit même aux ıvaux qui seraient ordonnés en cours d'exécution[2].

L'administration est tenue de payer le prix après l'achèvement de ›ntreprise. Cependant il est d'usage de donner des à-compte, en urs d'exécution, jusqu'à concurrence des neuf dixièmes, le der-er dixième étant retenu comme fonds de garantie. Mais ce n'est qu'un usage et, à défaut de convention expresse, il n'y a pas de oit acquis pour l'entrepreneur à obtenir le paiement de ces compte.

La sanction des obligations que nous venons d'énumérer est ultiple. Elle consiste soit dans la demande en dommages-intérêts, it dans la résiliation, enfin dans la mise en régie. Les deux emiers moyens peuvent être employés réciproquement par les ›ux parties, tandis que le troisième appartient exclusivement à

[1] Cons. d'Ét., arr. des 30 juin 1869, *Bernard*, et 8 mars 1860, *Fagot*.
[2] Cons. d'Ét., arr. des 14 février 1845, *Saigne*, et 18 août 1857, *Bananin*.

l'administration contre l'entrepreneur. Les *demandes en indemn* peuvent être formées toutes les fois que, par un fait positif ou l'omission d'un fait qu'elle était tenue d'accomplir, une des part a causé un préjudice à l'autre. La *résiliation* appartient à la ca gorie des faits qui mettent fin au contrat d'adjudication. La *mise régie*, au contraire, peut être prononcée en cours d'exécution d travaux.

Mise en régie. — D'après les clauses et conditions générale « lorsqu'un ouvrage languira faute de matériaux, ouvriers, e etc., de manière à faire craindre qu'il ne soit pas achevé a époques prescrites ou que les fonds crédités ne puissent être co sommés dans l'année, l'administration peut prononcer la *mise régie.* » Le retard n'est cependant pas le cas unique de mise régie, et il a été jugé avec raison que ce moyen de coercition p être employé toutes les fois qu'il y a inexécution, d'une man quelconque, des clauses du devis et aussi lorsque l'entrepre oppose une résistance non justifiée aux ordres des ingénieurs.

Quelles sont les conditions de la mise en régie? Elle est prono cée par un arrêté du préfet qui doit fixer le délai dans lequel l'en preneur sera tenu de se conformer aux injonctions de l'autori défaut de quoi la régie commencera. Si l'entrepreneur n'obéit p aux ordres que contient l'arrêté du préfet, la régie est organi immédiatement.

Les frais de la régie sont à la charge de l'entrepreneur. S'il en sulte une augmentation de dépenses, elle est payée par lui, à condition cependant que la mise en régie ait été dûment prononcé car le surcroît serait supporté par l'administration si la régie n'av pas été régulièrement ordonnée.

L'entrepreneur serait-il fondé, dans le cas où la mise en régie e indûment prononcée, à demander une indemnité pour la privati de bénéfice résultant de cette mesure? L'affirmative nous paraît éta blie : 1° par le droit commun auquel il n'a été dérogé par aucu disposition exceptionnelle ; 2° par l'art. 34 clauses et conditions gé nérales, qui reconnaît le droit à l'indemnité dans le cas où la *résiliation* a été prononcée par l'administration sans que l'entrepren eût donné des motifs pour l'ordonner contre lui[1].

Toute indemnité pour dommage ou pour privation de bénéfi

[1] La jurisprudence du Conseil d'État s'est prononcée en sens contraire. Arr. d 12 août 1848, *Nobilet*. L'opinion que nous avons adoptée au texte est soutenue p M. Christophle, t. I, p. 301, n° 377. *Contrà* Cotelle, n° 258.

se d'être due lorsque l'entrepreneur a acquiescé à la mise en
ie [1], soit expressément, soit tacitement [2].
a résiliation est prononcée tantôt dans l'intérêt de l'adminis-
tion et tantôt dans l'intérêt de l'entrepreneur. Comme tout pro-
étaire, l'administration a le droit de renoncer à l'entreprise et de
ilier le marché. C'est la disposition qui est écrite dans l'art. 1794
civ. Ce principe du droit commun a été reproduit dans la législa-
n spéciale aux travaux publics [3]. Alors même que cette résiliation
ait l'effet d'un pur caprice, l'entrepreneur ne pourrait pas la
e annuler directement par les juridictions contentieuses; car
t un acte d'administration pure contre lequel ne peut pas préva-
la discussion juridique [4]. L'entrepreneur pourrait seulement
tenir que la résiliation étant purement arbitraire, il lui est dû
indemnité parce qu'elle a été prononcée en dehors des cas pré-
par le cahier des charges [5].
orsque la résiliation est prononcée contre l'entrepreneur, soit
r cause de retard, soit pour inexécution des clauses du cahier
charges, elle n'est que l'application de la clause tacite inhérente
ut contrat synallagmatique (art. 1184 C. civ.) [6]. Ordinairement
ce cas la mise en régie précède la résiliation; mais ce qui est
isage n'est pas une obligation, et l'administration a la faculté de
isir entre la résolution et la régie (art. 35 cl. et cond. génér. des
ts et chaussées). La résolution est prononcée par arrêté du préfet
t arrêté est soumis à l'approbation du ministre compétent. C'est
i le préfet qui prononce la résiliation en matière de travaux
munaux [7].
'entrepreneur ne peut pas réclamer l'indemnité lorsqu'il a, par
égligence ou son incapacité, donné lieu à la résolution. Il est
irel qu'il supporte les conséquences pécuniaires d'une mesure
sa faute a rendue nécessaire [8].

ons. d'Ét., arr. des 26 novembre 1846, *Jardin*, et 29 décembre 1853, *Darfeuille*.
a mise en régie, même indûment prononcée, est une mesure d'administration
contre laquelle le pourvoi contentieux n'est pas directement possible. Les entre-
urs n'ont que le droit de réclamer une indemnité; mais le Conseil d'État serait
pétent pour faire cesser la régie.
écret du 16 décembre 1811, art. 15.
ons. d'Ét., arr. des 24 juillet 1848, *Midy*; 12 décembre 1851, *Nobilet*, et 5
r 1860. *Bénac*.
ons. d'Ét., arr. des 12 décembre 1851, *Nobilet*; 26 juin 1856, *Murgues*.
ons. d'Ét., arr. des 26 mai 1853, *Vergereau*, et décembre 1858, *Mauge-Busselot*.
ons. d'Ét., arr. du 12 décembre 1851, *Nobilet*.
ons. d'Ét., arr. du 26 juin 1856, *Murgues*.

Effets de l'entreprise des travaux publics à l'égard des tiers. — Nous avons sous plusieurs autres mots étudié quelques-uns des effets que l'entreprise de travaux publics produit à l'égard des tiers : 1° la servitude d'extraction des matériaux ; 2° l'expropriation pour cause d'utilité publique ; 3° l'occupation temporaire. Il nous reste à nous occuper des dommages causés aux propriétés privées par les travaux publics.

Nous avons déjà dit que le dommage causé par les travaux publics diffère essentiellement de l'expropriation (V. *Expropriation*) en ce que celle-ci dépouille le particulier de sa propriété, tandis que celui-là n'est que la détérioration de la chose qui reste dans le domaine du propriétaire[1]. » Il y a grand intérêt à savoir s'il s'agit d'un dommage ou d'une expropriation, notamment au point de vue de la compétence (V. *Conseil de préfecture*) ; car, pour l'expropriation, l'indemnité est fixée par le jury, et le conseil de préfecture est compétent en matière de dommages[2]. Aussi la jurisprudence du Conseil d'État abonde-t-elle en arrêts qui ont pour objet de suivre la ligne de démarcation entre ces compétences.

D'après la jurisprudence administrative, tous les dommages ne donnent pas droit à indemnité. Il faut, pour que la réparation soit due, qu'il s'agisse de dommages *actuels*, *directs et matériels*. Quels sont les dommages qui doivent être considérés comme donnant lieu à indemnité ? Le Conseil d'État a eu à se prononcer sur des espèces fort diverses, et voici les principaux dommages auxquels s'applique la loi du 28 pluviôse an VIII, art. 4.

1° La diminution des facilités d'accès et le préjudice qui en est la conséquence pour la location et la vente des propriétés[3]. En ce cas, la dépréciation ne tient pas au déplacement général de la circulation dans une ville, mais au changement spécial de la propriété.

2° L'exhaussement ou l'abaissement du niveau d'une route au devant d'une maison[4]. Ce cas n'est que le développement du précédent. Le dommage est direct et matériel, quoique les travaux ne touchent pas la maison. Par le fait seul de l'exhaussement ou de

[1] *Hiérarchie administrative*, par Trolley, t. V, n° 2607.

[2] Le conseil de préfecture n'est pas compétent pour faire cesser le dommage même, mais seulement pour accorder une indemnité. Arr. Cons. d'Ét. du 14 mars 1[illegible] *Douault*.

[3] Cons. d'Ét., arr. du 28 juillet 1852, *commune de Meulde*.

[4] Cons. d'Ét., arr. des 15 mars 1844, *Scalabre ;* 3 novembre 1853, *Delattre*, et [illegible] mars 1867, *Vernhet*.

ıaissement du niveau, les accès peuvent être rendus non-seule-
ıt difficiles, mais impossibles, et cela suffit pour constituer le
ımage direct et matériel.

° L'infiltration des eaux dans les caves d'une maison, si cette
ltration provient du mauvais état des aqueducs existant sous la
ɜ publique[1].

° L'inondation d'une propriété par un cours d'eau[2];

° L'accumulation des eaux pluviales ou naturelles devant une
priété[3];

° La dépréciation des produits d'un étang par suite de la dériva-
d'une rivière[4];

) La corrosion des rives d'un fleuve par suite de la direction im-
ıée au courant de l'eau par des travaux exécutés dans l'intérêt
a navigation[5];

' La suppression ou la diminution de la force motrice des usines
ıt une existence légale[6];

Le dommage temporaire causé par le chômage d'une usine[7];

)° Les éboulements ou glissements de terrains sur les fonds in-
ɜurs[8];

!° Le changement des conditions de salubrité et d'habitation
.e maison, alors même que la maison ne serait pas touchée par
ravaux[9].

ı résumé, il faut que le dommage soit *actuel*, et aucune in-
nité ne pourrait être réclamée pour *dommages futurs*, possibles
; encore incertains; *direct*[10], c'est-à-dire qu'il soit la conséquence

ons. d'Ét., arr. des 16 février 1854, *commune de Damnery;* 25 janvier 1855, *l'Amiens;* 15 mai 1856, *ville d'Amiens;* 10 décembre 1857, *Breuillier;* 5 janvier *Turban;* 17 août 1883, *ville de Marseille* c. *Silvestre.*

rib. confl., 2 juillet 1851, *Fizes;* Cons. d'Ét., arr. des 22 février 1855, *Donadieu ssol;* 4 juin 1857, *commune d'Osne-le-Val.*

ons. d'Ét., arr. du 11 mai 1854, *compagnie du chemin de fer du Nord.*

ɔns. d'Ét., arr. du 17 novembre 1824, *Vigne.*

ons. d'Ét., arr. du 28 décembre 1850, *Martin Merrier.*

ɔns. d'Ét., arr. des 22 juin 1850, *Rambaud;* 16 nov. 1850, *Moulins de Moisac.*

ɔns. d'Ét., arr. des 6 janvier 1853, *Leblanc-Daveau;* 30 mars 1867, *Foucheyrand.*

ɔns. d'Ét., arr. des 16 février 1860, *Debains*, et 29 mars 1860, *Hagermann.*

ɔns. d'Ét., arr. des 10 décembre 1857, *compagnie du chemin de fer de Lyon;* rs 1854, *Phalipeau;* 18 août 1856, *Péan de Saint-Gilles* c. *ministre de la guerre;* et 1861, *Delbert.*

n'y aurait dommage, ni direct, ni matériel dans une diminution de clientèle ınt de l'augmentation de déclivité d'une route. C. d'Ét., 19 janvier 1883, *mi-des travaux publics* c. *Varlet.*

immédiate et non la conséquence éloignée des travaux publics; *matériel*, c'est-à-dire résultant de l'altération de l'immeuble ou du changement apporté à l'état des lieux.

L'indemnité n'est pas due seulement pour dommages causés aux propriétés, mais aussi pour dommages causés aux personnes, ainsi que cela résulte du mot *torts* qu'emploie l'art. 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII. En conséquence, l'administration ou les concessionnaires devraient indemniser les habitants qui auraient souffert des maladies causées par l'insalubrité résultant des travaux publics.

Si l'indemnité est due, par qui sera-t-elle fixée? Le conseil de préfecture sera-t-il compétent pour les torts faits aux personnes comme pour les dommages aux propriétés tant mobilières qu'immobilières? La question me paraît devoir être résolue par une distinction. Si le dommage aux personnes est essentiel aux travaux (lorsque, par exemple, les travaux sont insalubres), le conseil de préfecture sera compétent conformément à l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII. Que si, au contraire, le tort résulte d'une négligence commise par l'administration ou par les concessionnaires, les tribunaux ordinaires devront être saisis; car il s'agit d'un cas de responsabilité fondé sur le droit commun (art. 1[illegible] C. civ.).

Trésor (Privilège du) (*Contributions directes*). T. VI, p. 214.

Les droits du Trésor sont garantis par un privilège spécial qui porte, savoir : 1° pour la contribution foncière de *l'année échue* et de *l'année courante* sur les récoltes, fruits, loyers et revenus des biens immeubles sujets à la contribution; 2° pour l'année échue et l'année courante des autres contributions directes générales et spéciales sur les autres effets mobiliers appartenant aux redevables, *en quelque lieu qu'ils se trouvent*[1]. Mais quelle que soit l'étendue de ces dernières expressions, il faut toujours, pour que le privilège existe, que les meubles soient la propriété du redevable; lorsqu'ils ont été aliénés sans fraude, ils sont affranchis du privilège du Trésor, et l'acquéreur peut invoquer la maxime : *En fait de meubles possession vaut titre*, à l'égard de l'État, comme il le pourrait envers un particulier. Quant au privilège affecté à la garantie de la contribution foncière, remarquons qu'il ne porte pas sur l'immeuble lui-même, mais seulement sur les fruits, récoltes et revenus; si donc le fonds

[1] C'est le texte de la loi du 12 novembre 1808 qui a développé et organisé l'art. 2098 du Code civ.

était vendu, le Trésor ne serait pas colloqué par préférence sur le prix d'adjudication (V. au mot *Succession*)[1].

U

Usines. T. V, p. 379.

La distinction entre les rivières navigables ou flottables et les petites rivières a une très grande importance au point de vue du régime *des usines* qu'elles font mouvoir.

L'autorisation d'établir des usines sur les cours d'eau navigables ou flottables doit, en principe, être accordée par décret; mais, l'après le décret de décentralisation du 25 mars 1852, le préfet est compétent pour autoriser : 1° des établissements temporaires; 2° des prises d'eau au moyen de machines, lorsqu'elles ne doivent pas modifier sensiblement le régime des eaux. Pour les cours d'eau non navigables ni flottables, le préfet peut autoriser tout établissement temporaire ou permanent, qu'il modifie ou non le régime des eaux[2].

La permission du chef de l'État ou du préfet est exigée, non-seulement pour l'établissement d'une usine, mais encore pour tous les *changements extérieurs* que l'usinier voudrait faire, lorsque ces

[1] On s'est demandé si le Trésor aurait privilège sur les fruits et récoltes de l'immeuble vendu lorsqu'il est entre les mains de l'acquéreur. La Cour de cassation a décidé que ce droit appartient au Trésor *pour l'année échue et pour l'année courante* (arrêt du 6 juillet 1825), de telle sorte que, d'après cette jurisprudence, le privilège du Trésor produit non-seulement le droit de préférence contre les autres créanciers, mais encore le droit de suite contre le tiers-acquéreur. — Cette doctrine est combattue par M. Serrigny, qui propose de distinguer entre *l'année échue* et *l'année courante*. Il accorde le droit de suite pour *l'année courante*, parce que l'acquéreur en est personnellement tenu; mais il le refuse pour *l'année échue* qui n'est due que par le vendeur. Il est vrai que les privilèges sur les immeubles produisent le droit de suite; mais il ne s'agit pas ici d'un privilège sur les immeubles, puisqu'il ne porte que sur les revenus en provenant. D'un autre côté le droit de suite ne se comprend qu'avec la faculté de purger. Comment l'acquéreur pourrait-il purger un privilège donné au Trésor, non sur l'immeuble, mais sur les revenus? (Serrigny, *Questions et traités*, p. 430.)

[2] Tableau D, n° 3. « Autorisation sur les cours d'eau non navigables ni flottables de tout établissement nouveau, tel que moulin, usine, barrage, prise d'eau d'irrigation, batouillet, bocard, lavoir à mines. »

N° 4. « Régularisation de l'existence desdits établissement lorsqu'ils ne sont pas encore pourvus d'une autorisation régulière, ou modification des règlements déjà existants. »

modifications sont de nature à exercer quelque influence sur le régime ou l'usage des eaux[1]. Il y aurait donc lieu de suivre les formalités que les lois et règlements ont prescrites pour arriver à l'autorisation du chef de l'État ou du préfet, quelque petite que fût la modification faite à l'usine et au régime des eaux. C'est évidemment là une lacune dans la loi ; car ces formalités sont si nombreuses et si lentes, que les usiniers, plutôt que de s'astreindre à les remplir, préféreront ou renoncer au changement ou le faire en contravention[2]. L'autorisation est encore exigée toutes les fois qu'il s'agit de reconstruire une usine détruite[3].

Un autre différence, au point de vue des concessions ou permissions pour usines, entre les deux espèces de cours d'eau, consiste en ce que, pour une rivière navigable ou flottable, la permission peut être accordée à titre onéreux (Lois de finances des 16 juillet 1840 et 14 juillet 1856), et, par exemple, moyennant une redevance, tandis que sur les petites rivières les autorisations sont nécessairement gratuites.

L'administration a le droit d'ordonner la suppression d'une usine. Si une usine établie sur un cours d'eau navigable ou flottable était supprimée dans l'intérêt de la navigation ou dans tout autre intérêt, le propriétaire ne pourrait pas réclamer une indemnité ; car l'établissement n'existait qu'en vertu d'une tolérance sujette à révoca-

[1] La réparation d'un clayonnage, l'entretien d'une digue peuvent être faits sans autorisation. Une autorisation nouvelle serait, au contraire, indispensable s'il s'agissait d'un changement de place, de la substitution d'un appareil à roues avec barrage à une roue placée au fil de l'eau sans chute ni barrage, d'une augmentation de tournants. Le changement de destination de l'usine, par exemple la substitution d'une fabrique de papier à une minoterie, si la force motrice était laissée dans l'état, pourrait avoir lieu sans autorisation (voir *Répertoire d'administration municipale*, t. I, p. 650, v° *Cours d'eau*, article de M. de Saint-Malo, avocat au Conseil d'État).

[2] Arrêté du 19 ventôse an VI. — Cette instruction est double. La première partie est faite au point de vue des parties intéressées et pour provoquer leurs réclamations. Quand elle est terminée, les pièces sont transmises à l'ingénieur, qui soumet la demande à un nouvel examen fait au point de vue des travaux d'art et du mouvement des eaux. — Si le préfet est compétent, il rend un arrêté pour autoriser ; sinon, il transmet les pièces au ministre des travaux publics, qui les envoie au Conseil d'État avec un projet de décret, et il est statué par un décret rendu *dans la forme des règlements d'administration publique*. Les formalités de la double instruction se trouvent dans l'arrêté du 19 ventôse an VI et dans l'instruction du 19 thermidor de la même année.

[3] Il en serait autrement d'une *usine abandonnée*, pourvu qu'il ne fût pas nécessaire de refaire les travaux régulateurs. Sinon, la mise en activité serait considérée comme une véritable reconstruction et par conséquent, soumise à l'autorisation.

tion, le domaine public étant inaliénable et imprescriptible tant qu'il ne cesse pas d'être affecté à l'usage du public[1]. Le droit à indemnité n'existe que pour les usines établies antérieurement à l'ordonnance de Moulins de 1566 et pour celles qui ont été vendues nationalement pendant la Révolution comme biens d'émigrés et d'Eglise. — Quant aux usines sur les cours d'eau non navigables ni flottables, la suppression donne, en général, lieu à indemnité. Il y a cependant controverse dans le cas où, dans les clauses de l'acte d'autorisation, on a inséré la réserve que la suppression pourrait être ordonnée sans indemnité. Cette clause a été en usage de 1810 à 1829, abandonnée de 1829 à 1841 et puis reprise à partir de cette dernière année : elle était conçue en ces termes : « Le concessionnaire ou permissionnaire ne pourra réclamer aucune indemnité si, pour l'exécution de travaux dont l'utilité publique aura été légalement reconnue, l'administration prend des mesures qui le privent des avantages de l'autorisation. »

La jurisprudence avait longtemps décidé que le préfet ayant le droit de refuser l'autorisation pouvait, à plus forte raison, ne l'accorder que sous certaines conditions et spécialement sous la réserve de la suppression sans indemnité. Mais ce raisonnement dépassait les prémisses dans les conclusions. A la vérité, le préfet a le droit de refuser la permission, mais seulement en se fondant sur des raisons de police. Or la faculté de supprimer sans indemnité est une réserve qui n'aurait pas ce caractère, et l'on ne pourrait voir là que l'application d'une volonté absolue et arbitraire. Il y aurait excès de pouvoir parce que le préfet ferait usage de son autorité pour un but et dans un esprit autres que ceux du législateur (V. *excès de pouvoir*). Le Conseil d'État s'est rendu à cette argumentation, après avoir longtemps résisté[2]. Il se pourrait, cependant, qu'en certains cas la réserve d'ordonner la suppression sans indemnité se rattachât à l'exécution d'un travail projeté dans l'intérêt du libre écoulement ou de la répartition des eaux; la clause serait alors valable, étant

[1] Toutes les autorisations données sur un cours d'eau navigable ou flottable sont révocables, sans indemnité. Elles peuvent être retirées sans que le retrait donne droit à indemnité, même lorsque la permission a été donnée à titre onéreux, si la révocation est motivée sur l'intérêt général. Mais il a été jugé qu'une autorisation, moyennant redevance, par exemple celle de prendre des phosphates sur le rivage de la mer, ne peut pas être rétractée sans indemnité, si le retrait n'est pas fondé sur des motifs d'intérêt général, Arr. C. d'Ét. du 14 novembre 1873.

[2] Arr. du 13 juin 1860, V. le *Traité des travaux publics*, par M. Alb. Christophle, t. II, p. 242 et suiv. V. spécialement les p. 293 et suiv.

stipulée dans un intérêt relatif à la police des eaux; ce qui est nul, c'est la réserve pure et simple et arbitrairement imposée. Aussi les préfets ont-ils été invités par une circulaire du 20 avril 1865 à ne stipuler la non indemnité que pour les cas où les travaux seraient faits dans l'intérêt *de la police et de la répartition des eaux*.

L'autorisation d'établir une usine est toujours donnée, *sauf les droits des tiers*. En général, le droit de ces derniers se résout en une indemnité pour le dommage que leur fait éprouver le voisinage de cet établissement; ainsi les tribunaux ordinaires ne pourraient pas en ordonner la suppression, pour empêcher le renouvellement du préjudice[1]. Car, une fois autorisé, l'usinier a un droit que l'autorité judiciaire ne peut pas atteindre directement mais seulement dans ses effets dommageables. Cependant si l'usinier avait, dans un acte privé, pris l'engagement de ne pas construire une usine rivale, celui envers lequel il a contracté pourrait demander aux tribunaux d'ordonner la suppression, en exécution d'une obligation de droit commun[2].

Usufruit immobilier (*Enregistrement*). T. VI, p. 324.

L'usufruit d'un immeuble est lui-même un immeuble par l'objet auquel il s'applique (art. 526 C. civ.). Le droit de mutation est dû comme pour la pleine propriété.

Réunion de l'usufruit à la propriété par décès ou par toute autre cause d'extinction légale — aucun droit n'est dû.

Renonciation pure et simple. — Droit fixe 4 fr. 50 (5 fr. 87 c. avec les décimes) en vertu de la loi du 28 février 1872, art. 4, § 1er.

Renonciation à titre onéreux, droit de mutation.

Renonciation même gratuite au profit de l'un des ayants-droit, droit de mutation.

La vente d'un immeuble avec réserve d'usufruit a donné lieu à une disposition particulière (loi du 22 frimaire an VII, art. 15, n° 16). « Si l'usufruit est réservé, il sera évalué à la moitié de tout ce qui forme le prix du contrat et le droit sera perçu sur le total; mais il ne sera dû aucun droit pour la réunion de la propriété à l'usufruit. » Sans cette précaution, on aurait, pour échapper en partie au droit de mutation, vendu la nue-propriété et puis on aurait fait renonciation pure et simple à l'usufruit.

Usufruit (Transmission d'). (*Enregistrement*). T. VI, p. 413.

Celui qui acquiert une propriété dont l'usufruit est réservé ou

[1] Cons. d'Et., arr. des 30 juin 1860; 16 août 1862; 10 sept. 1861. et 9 janv. 1867.
[2] Art. 1143 du C. civ.

donné à un autre paie la mutation comme s'il était plein propriétaire. En ce cas, aucun droit proportionnel n'est dû pour la réunion de l'usufruit à la propriété (loi du 22 frimaire an VII). Si l'acquéreur de la nue-propriété n'avait, par une erreur des agents de la régie, acquitté qu'un droit sur la nue-propriété, la réunion de l'usufruit serait l'occasion d'un supplément à la perception primitive[1].

Le titre de l'usufruitier ne contient pas une expectative de la nue-propriété comme la nue-propriété renferme virtuellement le droit à la jouissance, dans l'avenir. La réunion de la nue-propriété à l'usufruit sur la tête de l'usufruitier ne peut donc se faire qu'en vertu d'un titre nouveau pour lequel sera exigible un droit de mutation sur la propriété, déduction faite de l'usufruit qui déjà lui appartient. Si l'acquisition de la nue-propriété résulte d'une vente, la déduction de l'usufruit sera faite par la *fixation du prix* qui sera plus ou moins élevé suivant les chances d'extinction de l'usufruit. Si elle vient d'un acte à titre gratuit les parties feront leur déclaration estimative (art. 16 de la loi du 22 frimaire an VII).

V

Valeurs mobilières (Impôt sur les). T. VI, p. 422.

Toutes les fois qu'il a fallu recourir à de nouveaux impôts pour faire face aux dépenses publiques, on a proposé d'établir un impôt sur l'ensemble des revenus; mais cette proposition a toujours rencontré chez nous cette difficulté que les divers revenus sont atteints par d'autres impôts d'après les présomptions tirées de signes extérieurs et sans recherche directe. Etait-il possible de cumuler l'impôt sur le *revenu prouvé*, avec l'impôt sur le *revenu présumé?* L'impôt sur le revenu fut proposé après la guerre de 1870, lorsqu'il fallut créer les ressources nécessaires pour la libération du territoire, mais il fut écarté comme impôt général, et on l'établit seulement sur certains revenus qui n'étaient pas encore atteints. La loi du 29 juin 1872 a établi une taxe de 3 p. 100 par an : 1° sur les intérêts, dividendes, revenus et tous autres produits des actions de toute nature

[1] V. Sur l'accroissement entre colégataires universels de propriété et d'usufruit, solution du 10 août 1880 (D. P., 1881, III, 56).

des sociétés, compagnies ou entreprises quelconques, financières, industrielles, commerciales ou civiles; 2° sur les arrérages et intérêts annuels des emprunts et obligations des départements, communes et établissements publics, ainsi que des compagnies et entreprises ci-dessus désignées; 3° sur les intérêts produits et bénéfices annuels des parts d'intérêts et commandites dans les sociétés, compagnies et entreprises dont le capital n'est pas divisé en actions, (art. 1er et 3). On avait proposé d'ajouter à cette énumération les rentes sur l'État; mais cette proposition a été écartée comme contraire à la foi des contrats. L'État, puissance publique, ne pourrait pas, sans méconnaître les engagements de l'État emprunteur, supprimer l'exemption d'impôts qui a été accordée aux porteurs de rente.

Pour l'assiette de la taxe de 3 p. 100, le revenu imposable est déterminé : 1° pour les actions, par le dividende fixé d'après les délibérations des assemblées générales d'actionnaires ou des conseils d'administration, les comptes rendus ou autres documents analogues; 2° pour les obligations ou emprunts, par l'intérêt ou le revenu distribué dans l'année; 3° pour les parts d'intérêts et commandites, soit par les délibérations des conseils d'administration, soit, à défaut de délibérations, par l'évaluation à raison de 5 p. 100 du montant du capital social ou de la commandite, ou du prix moyen des cessions de parts d'intérêts consenties pendant l'année précédente (art. 3).

Les titres étrangers sont soumis à cette taxe comme les valeurs françaises (art. 4).

Cette taxe est recouvrée par l'administration de l'enregistrement et des domaines.

La régie avait d'abord reconnu qu'elle ne s'appliquait pas aux sociétés commerciales en nom collectif; mais elle revint plus tard sur cette opinion et elle fut suivie par la Cour de cassation[1]. Il fallut revenir à la loi pour redresser la direction de la pratique et ce fut l'objet de la loi du 1er décembre 1875, dont l'art. 1er est ainsi conçu : « Les dispositions de l'art. 1er, § 3, de la loi du 29 juin 1872 ne sont pas applicables aux parts d'intérêts dans les sociétés commerciales en nom collectif, et elles ne s'appliquent dans les sociétés en commandite dont le capital n'est pas divisé en actions qu'au

[1] Régie, *Instruction* du 11 décembre 1872 et C. cass., arrêts du 23 août 1875 (D. P., 1875, I, 347).

montant de la commandite. » — Si le capital de la société en commandite est divisé en actions, la loi du 29 juin 1872 s'étend au capital entier et la taxe de 3 0/0 est due par les associés en nom aussi bien que par les commanditaires[1]. Les sociétés civiles ne sont pas exemptées, ainsi que cela résulte du rejet d'un amendement qui tendait à leur accorder l'exemption[2]. Les sociétés coopératives n'y sont pas soumises, mais seulement quand elles sont formées exclusivement entre ouvriers et artisans, au moyen de leurs cotisations périodiques[3]. La taxe ne grève ni les participations[4], ni les pactes de famille[5], ni les entreprises[6]. Il faut qu'il y ait une société constituant une personne morale[7].

Cette loi avait pour but d'atteindre la fortune mobilière et, en conséquence, la taxe de 3 p. 0/0 sur le revenu frappait les actions des compagnies, actions qui, d'après l'article 529 du Code civil, sont mobilières alors même que l'actif social comprend des immeubles. La distinction si difficile à établir entre les actions et les parts d'intérêts n'avait pas grande importance, au point de vue de l'application de cette loi ; car une disposition taxait le revenu des actions et une autre disposition étendait le même impôt aux parts d'intérêt dans les sociétés, compagnies et entreprises dont le capital n'est pas divisé en actions.

Des difficultés se sont élevées sur la question de savoir quelles sommes sont sujettes à la taxe et spécialement sur ce qu'il faut entendre par *produit* et *revenu*. Les réserves doivent-elles être taxées? Nous ne le pensons pas, bien qu'elles viennent de la société; car elles sont grevées d'une affectation ou destination qui peut empêcher de les mettre en distribution. Mais si les réserves étaient distribuées aux associés, elles deviendraient sujettes à la taxe de 3 0/0[8]. Nous pensons que la solution devrait être la même, sans distinguer entre la distribution en argent et la distribution faite en parts de fondateurs ou par augmentation du nombre des actions.

[1] Trib. de la Seine, 13 avril 1877, et C. cass., 27 mars 1878 (D. P., 1878, I, 308).

[2] Au Sénat, M. Léon Clément proposa un amendement qui fut rejeté.

[3] Art. 2 de la loi du 1er décembre 1875.

[4] Solution de la Régie du 25 août 1879. Lille, 20 mars 1880, et Seine, 29 décembre 1882.

[5] Solution de la Régie du 30 septembre 1881.

[6] C. cass., 6 août 1878 (D. P. 1879, I, 291).

[7] Demasure, n° 199.

[8] Trib. de la Seine, 22 juin 1877. V., sur toutes ces questions, Demasure, p. 253 et suiv.

La loi de finances du 28 décembre 1880, article 3, a étendu la taxe de 3 0/0 sur le revenu à des sociétés qui n'y étaient pas soumises d'après la loi du 28 juin 1872.

Article 3 de la loi du 29 décembre 1880 : « L'impôt établi par la loi du 29 juin 1872 sur les produits annuels et bénéfices des actions, parts d'intérêt et commandites sera payé par toutes les sociétés dans lesquelles les produits ne sont pas distribués en tout ou en partie entre leurs membres. Les mêmes dispositions s'appliquent aux associations reconnues et aux sociétés et associations même de fait existant entre tous ou quelques-uns des membres des associations reconnues ou non reconnues. »

L'impôt est perçu d'après le rapport du conseil d'administration, s'il y en a ; à défaut, d'après la déclaration des représentants des sociétés et, à défaut, soit de rapport du conseil d'administration, soit de déclaration, à raison de 5 0/0 de l'évaluation détaillée des meubles et des immeubles composant le capital social.

L'administration a le droit de contester l'exactitude des déclarations et de demander une expertise à laquelle il est procédé conformément aux règles fixées par la loi en matière de mutations de propriété ou d'usufruit d'immeubles (art. 17, 18 et 19 de la loi de frimaire an VII, 13 et 15 de la loi du 23 août 1871).

Cette extension est-elle conforme au but et à l'esprit de la loi de 29 juin 1872? Cette loi avait voulu atteindre la fortune mobilière et frapper le revenu des capitaux mobiliers sous quelque nom qu'ils se cachent et quelle que soit la combinaison adoptée pour les faire valoir. Or, la loi du 28 décembre 1880 permet d'atteindre les sociétés dont l'actif est purement immobilier et même celles qui ne distribuent pas de dividendes. Il est évident que la loi de 1880 a de beaucoup dépassé la pensée des législateurs de 1872. Ce qu'elle a voulu atteindre, c'est l'œuvre même qui est l'objet de la société plutôt que les revenus provenant de l'entreprise.

La loi du 28 décembre 1880 a été plus loin. Son article 4 dispose que dans les sociétés civiles, quelles qu'elles soient, qui admettent l'adjonction de nouveaux membres, les accroissements résultant de clauses de réversion au profit des membres restants donneraient lieu à la perception du droit de mutation par décès ou donation, suivant la nature des biens et d'après la liquidation prescrite pour les *transmissions d'immeubles* (art. 4). Il y a là une dérogation au droit commun, car la disposition permet d'appliquer aux meubles les règles des mutations immobilières et de faire, pour vérifier les

éclarations de mutations mobilières, les mêmes recherches que our les mutations d'immeubles.

Il est à remarquer aussi que les droits de mutation à titre gratuit ont perçus en vertu d'une présomption légale. Cette réversion n'est ependant pas nécessairement à titre gratuit et il pourrait arriver u'en vertu de l'acte social, elle n'eût lieu que moyennant le paiement d'une somme soit au membre sortant, soit à ses héritiers. Elle rait, en ce cas, à titre onéreux. Nous en fîmes l'observation lors e la discussion au Sénat, dans la séance du 28 décembre 1880, et la réponse que fit le rapporteur il résulte que la présomption gale établie par l'article 4 est absolue et n'admet aucune distinction. y aurait, d'après cette réponse, présomption *juris et de jure* que accroissement est une mutation à titre gratuit et la preuve ne serait s admise pour démontrer que l'accroissement est à titre onéreux. ette doctrine est manifestement injuste et elle est même inutile au t de la loi; car une présomption légale *juris tantum*, jusqu'à preuve ntraire, était suffisante pour en remplir l'objet. Nous inclinons nc à croire que cette interprétation rigoureuse n'est qu'une opinion rsonnelle du rapporteur et que la volonté du législateur a été ulement de présumer la mutation gratuite jusqu'à preuve du conaire. La loi est, par l'intention de ses rédacteurs, dirigée contre congrégations où la réversion n'a pas lieu à titre onéreux; mais texte est général et comprend toutes les sociétés, même les assotions laïques dont les statuts pourraient avoir établi que la résion profiterait aux survivants à la charge par eux de payer une mme à la famille du membre prédécédé.

La loi du 29 décembre 1884 a été plus loin que celle de 1880. après l'article 9 toutes les congrégations religieuses, autorisées non autorisées, ainsi que les sociétés ou associations non excepes par un texte formel sont sujettes à la taxe de 3 0/0 du revenu. ant au revenu, il « est déterminé à raison de cinq pour cent de la leur brute des biens meubles ou immeubles possédés ou occupés r ces sociétés, à moins qu'un revenu supérieur ne soit constaté. taxe est acquittée sur la remise d'une déclaration détaillée faisant naître la consistance et la valeur de ces biens. — Ces sociétés t assujetties aux vérifications autorisées par l'article 7 de la loi 21 juin 1875. » — D'après la loi de 1880, le revenu était déminé : 1° par les délibérations du conseil d'administration; 2° à aut de conseil, par la déclaration des représentants des sociétés; par la présomption légale fixant le revenu à 5 0/0 de la valeur

capitale de l'actif social. D'après la loi du 29 décembre 1884, c'e toujours d'après la présomption légale d'un revenu de 5 0/0 que taxe est assise. Elle est due non-seulement pour les locaux possé mais aussi pour les locaux *occupés*.

Vente immobilière (*Enregistrement*).

Le droit de mutation pour *vente immobilière* est, en principal, 5 fr. 50 et de 6 fr. 87 1/2 avec les décimes. Le droit de transcripti est compris dans le tarif de 5 fr. 50. Quant aux autres mutatio immobilières, le droit de mutation est de 4 0/0 et le droit de tra cription n'est dû que pour les actes de nature à être transcri (art. 52 et suiv. de la loi du 28 avril 1816). A défaut d'intérêt à fai transcrire, il n'est dû qu'un droit de mutation de 4 0/0 et le dr de transcription n'est exigible qu'à la présentation de l'acte. La du 23 mars 1855 a prescrit la transcription de tous les actes tra latifs et même des baux dont la durée excède 18 années; mais n'est pas dû de droit proportionnel pour les transcriptions qui sa faites en vertu de cette loi. L'art. 12 dispose que le droit fixe d franc sera seul dû.

Vente mobilière (*Enregistrement*).

Le droit proportionnel de vente de meubles est de 2 0/0 en pri pal et 2 fr. 50 0/0 avec les décimes. — C'est un droit d'acte et mutations secrètes ne peuvent pas être recherchées sauf, par exce tion, pour les ventes de fonds de commerce et de clientèles (lo 28 février 1872, art. 7, 8 et 9). Cette loi ne parle que des mutati de fonds de commerce à *titre onéreux*. Mais l'administration sou qu'il faut appliquer la disposition à toutes les mutations, sans la fraude serait trop facile (Instr. du 10 février 1881). Pour navires, la loi du 29 janvier 1881 a substitué un droit proportion le droit fixe de 3 fr. en principal ou 3 fr. 75 avec les décimes.

Voirie. T. V, p. 321.

On entend par voirie l'ensemble des voies de communication. E se divise en *grande et petite voirie;* dans la première sont compri les routes, les chemins de fer, les canaux, les rivières navigab et flottables, et les rues des villes dans la partie où elles sont tr versées par des routes. Rentrent dans la petite voirie les rues places de ville, pour les portions qui ne se confondent pas avec traverse des grandes routes. A Paris, les mots grande et pet voirie ont une signification spéciale. V. *Paris* (*ville de*).

L'intérêt de la distinction entre la grande et la petite voirie à la différence du régime administratif auquel l'une et l'autre

mise et à la compétence des autorités. Ainsi pour es contraven-
ıs de grande voirie, c'est le conseil de préfecture qui applique la
ıe et qui ordonne le rétablissement des lieux; pour la petite voi-
, cette attribution appartient au juge de simple police. D'un autre
ɔ, les alignements sont donnés par le préfet pour la grande voi-
et par le maire pour la petite.

.es chemins vicinaux forment une catégorie spéciale de voies de
ımunication qui se distingue de la grande aussi bien que de la
te voirie, et leur ensemble est souvent désigné sous le nom de
ie vicinale (V. *Alignement*, *Chemins de fer*, *Chemins ruraux*,
mins vicinaux, *Paris* (*ville de*), *Préfet*, *Préfet de police*, *Routes*.)

oitures (Impôt sur les). T. VI, p. 280.

a loi de finances du 2 juillet 1862 avait établi sur les voitures
lées et sur les chevaux affectés au service personnel du propriié-
e ou au service de sa famille, une taxe directe d'après un tarif
s'élevait avec la population de la commune et se composait de
s parties : l'une pour les voitures à quatre roues; l'autre pour
voitures à deux roues, et la troisième pour les chevaux de selle
'attelage[1].

'impôt des chevaux et voitures a disparu du budget à partir de
5, la loi de finances du 8 juillet 1865 n'ayant plus autorisé sa
eption. Il avait été combattu à deux points de vue : 1° comme
somptuaire; 2° comme contribution improductive à cause des
ıbreuses exemptions qui tarissaient la source.

a été rétabli par la loi du 16 septembre 1871 et remanié par la
u 23 juillet 1872. La taxe s'applique : 1° aux voitures suspen-
ı destinées au transport des personnes; 2° aux chevaux servant
eler les voitures imposables; 3° aux chevaux de selle. Le droit
réduit à moitié lorsque les chevaux ou voitures sont employés
usivement au service de l'agriculture, à l'exercice d'une profes-
soumise. Cette réduction ne pourrait cependant pas être ré-
ıée par les patentables qui sont énumérés dans le tableau D,
-à-dire par les avocats, avoués, médecins, etc. (loi du 23
et 1872, art. 6).

ɜ sont pas soumis à la taxe les chevaux employés au service des
ıres publiques, ceux qui sont en la possession des marchands
hevaux, ni enfin les chevaux que leurs propriétaires possèdent
ormément à des règlements militaires.

[1] rt. 5 de la loi du 2 juillet 1862.

Le tarif de l'impôt sur les voitures et chevaux a été modifié la loi du 22 décembre 1879[1]. L'article 2 de cette loi a étendu la aux mules et mulets de selle, ainsi qu'aux mules et mulets servent à atteler les voitures imposables à la contribution sur chevaux et voitures.

Voitures publiques. T. VI, p. 275.

La loi du 9 vendémiaire an VI avait établi sur les voitures bliques partant à jours et à heures fixes, pour des lieux déterm une taxe équivalant au dixième du prix des places, sous déd d'un quart pour indemnité des places vides. Une loi du 5 ventôse XII avait étendu le droit du dixième aux marchandises transp par les voitures. Ce droit a été maintenu par la loi du 25 mars La loi du 11 juillet 1879 l'a fixé à 22 fr. 50 pour 100 des re nettes lorsque le prix du transport est de 0 fr. 50 et au-dessus 12 pour 100 lorsque ces prix sont inférieurs à 0 fr. 50. Quan voitures publiques qui ne font pas un service régulier, elles o pour tenir lieu du dixième, assujetties à une taxe fixe don gradué, d'après le nombre des roues et des places, varie entr minimum de 40 fr. et un maximum de 110 fr. (art. 1er de la 11 juillet 1879).

Indépendamment de cette taxe, dont le produit revient au Tr les voituriers doivent aux maîtres de poste dont ils n'emploient les chevaux, un droit de 25 centimes par poste et par cheval[2].

Les chemins de fer paient le dixième du prix des place voyageurs et du transport des marchandises lorsqu'elles sont t portées par la grande vitesse (loi du 15 juillet 1855, art. 3).

La loi du 16 septembre 1871 a établi une taxe additionn 10 p. 100 sur le transport des voyageurs et sur le transp marchandises par grande vitesse. La loi du 21 mars 1874 av une taxe de 5 p. 100 sur le transport des marchandises par

	Voitures à 4 roues.	Voitures à 2 roues.	Chevaux de ... ou d'autre...
[1] Paris	60 fr.	40 fr.	25
Communes au-dessus de 40,000 habitants.	50 —	25 —	20
Communes de 20,001 à 40,000	40 —	20 —	15
Communes de 10,001 à 20,000	30 —	15 —	12
Communes de 5,001 à 10,000	25 —	10 —	10
Communes de 5,000 et au-dessous	10 —	5 —	5

[2] Loi du 5 ventôse an XII. Cette obligation n'incombe pas à ceux qui voya petites journées avec les mêmes chevaux, avec des voitures de place ou des v non suspendues (art. 1er de la loi). V. *Lois administratives*, p. 802.

tesse avec exemption pour les marchandises qui passent en transit une frontière à l'autre et pour celles qui sont directement expédiées l'étranger (V. décret du 22 mai 1874). Cette taxe 5 0/0 a été sup-imée par la loi du 26 mars 1878. Pour les droits sur la grande tesse qui restent dus en vertu des lois du 14 juillet 1855 et du ; septembre 1871, les Compagnies ont la faculté de choisir entre paiement des droits sur le transport effectif et l'abonnement écr. du 21 mars 1881). Si la compagnie opte pour l'abonnement l'impôt est assis par l'administration des contributions indirec-s, à raison des 29/154es des recettes totales de ces entreprises, us la réserve d'une déduction calculée à raison de deux centimes ır article de perception.»

FIN DE LA TABLE RÉPERTOIRE.

E.S.H.N.
5/29/12

BAR-LE-DUC, IMPRIMERIE CONTANT-LAGUERRE.

HARVARD LAW LIBRARY

FROM THE LIBRARY

OF

RAMON DE DALMAU Y DE OLIVART

MARQUÉS DE OLIVART

RECEIVED DECEMBER 31, 1911